



Departamento de Direito

Identidade, Cidadania, Alteridade Portugal ainda entre a Europa e o Atlântico

Patrícia Jerónimo

Tese apresentada para apreciação com vista à obtenção do grau de Doutor em Direito do
Instituto Universitário Europeu

Florença, Julho 2008

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU

Departamento de Direito

Identidade, Cidadania, Alteridade
Portugal ainda entre a Europa e o Atlântico

Patrícia Jerónimo

Tese apresentada para apreciação com vista à obtenção do grau de Doutor em Direito do
Instituto Universitário Europeu

Júri:

Prof. Doutor Jacques Ziller, Instituto Universitário Europeu
Prof. Doutor Pedro Bacelar Vasconcelos, Universidade do Minho
Prof. Doutor Rui Moura Ramos, Universidade de Coimbra
Prof. Doutor Francesco Francioni, Instituto Universitário Europeu

© 2008, Patrícia Jerónimo

Nenhuma parte desta tese pode ser copiada, reproduzida ou transmitida sem prévia autorização do autor

Índice

Introdução	7
 Comunidades	 15
I – Portugal	17
1. Identidade Portuguesa	17
1.1. <i>Nação valente</i> – singularidade e ecumenismo lusos	17
1.2. Cultura e língua	21
2. Velha dualidade entre a Europa e o Atlântico	25
2.1. Portugal na Europa – um europeísmo aproblemático	29
2.1.1. O regresso à Europa findo o ciclo do império	29
2.1.2. A “cláusula europeia” na Constituição da República Portuguesa	37
2.2. Luso-tropicalismos pós-coloniais	44
3. Lugares Paralelos – França e Reino Unido	51
3.1. Dois modos muito distintos de estar na Europa	51
3.2. Laços extra-comunitários – <i>Francophonie</i> e <i>Commonwealth</i>	55
II – União Europeia	59
1. Demandas identitárias e <i>community building</i>	59
1.1. O desígnio político original das Comunidades e a progressão rumo ao momento constituinte	64
1.2. Identidade e legitimidade	80
1.2.1. O crónico défice democrático da construção europeia	82
1.2.2. <i>Demos</i> ou <i>demoi</i> ?	90
2. A identidade europeia possível – um património histórico e valores fundamentais comuns	95
III – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	105
1. A língua como identidade	105
2. Uma família jurídica lusófona	108
3. Institucionalização do ideário lusófono com a CPLP	112
 Cidadania	 119
I – Cidadania portuguesa	121
1. Os titulares	121
1.1. Lacónica definição constitucional	121
1.2. Sucessivas leis da nacionalidade	124
1.2.1. Lei n.º 2098, de 9 de Julho de 1959	124
1.2.2. Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho	127
1.2.3. Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro	136
2. A cidadania como direito e os direitos privativos da cidadania	150
3. Lugares Paralelos	158

3.1. O modelo francês – voluntarismo e socialização	158
3.2. O modelo britânico – múltiplos de cidadania	169
II – Cidadania europeia	181
1. A cidadania como veículo identitário	181
2. A cidadania europeia no Tratado da União	185
2.1. Titularidade	185
2.2. Os direitos contidos no estatuto	192
2.2.1. O texto dos Tratados	192
2.2.2. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades	199
2.2.3. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	207
III – Cidadania Lusófona	215
1. A emergência da ideia no discurso político e académico	215
2. Resoluções sobre cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP	219
3. Os termos de um potencial estatuto	224
3.1. Titularidade	225
3.2. Direitos	225
Imigração e Estrangeiros	239
I – Portugal tornado país de imigração	241
1. A paulatina assunção pelo discurso oficial do novo “estatuto” e a adesão sem reservas à matriz europeia	241
2. Integração e diálogo intercultural	245
3. A evolução legislativa em matéria de imigração e estrangeiros	252
3.1. Antecedentes do actual regime	252
3.1.1. Do período pós-revolucionário até Schengen	252
3.1.2. Schengen e o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto	260
3.2. Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho	279
3.3. O estatuto jurídico dos estrangeiros	303
3.3.1. O princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros	303
3.3.2. Os direitos expressamente reconhecidos aos estrangeiros	308
3.3.3. Estrangeiros privilegiados	313
3.3.3.1. Cidadãos da União Europeia	314
3.3.3.2. Cidadãos de países lusófonos	322
4. Lugares Paralelos	330
4.1. O peso da integração republicana na sociedade francesa	330
4.2. A severidade do controlo fronteiriço britânico e a contrapartida de generosas políticas multiculturais	342
II – As malhas da Europa fortaleza	359
1. Identidade e alteridade – a importância da delimitação de fronteiras	359
2. A escalada da imigração na agenda política europeia	362
2.1. O período intergovernamental	362
2.2. A comunitarização em Amesterdão – Tampere, Haia e depois	365

3. Política imigratória europeia – encerramento das fronteiras e aposta na integração	378
3.1. As condições de acesso ao território da União	387
3.2. O estatuto dos nacionais de países terceiros	407
3.2.1. O mosaico inicial	407
3.2.2. A Directiva sobre reagrupamento familiar	410
3.2.3. A Directiva sobre o estatuto de residente de longa duração	414
3.2.4. Direitos avulsos	420
III – As migrações no quadro da CPLP	425
1. Circulação e cidadania	425
2. A gestão de fronteiras e o estatuto dos estrangeiros nas ordens jurídicas lusófonas	428
Considerações finais.....	449
Referências bibliográficas	453

Introdução

O nosso é um tempo dominado por questões identitárias. Comunidades locais, Estados sempre menos nação, organizações supranacionais e blocos civilizacionais, todos partilham deste desassossego que os faz embarcar em demandas sequiosas de um modo de ser específico capaz de lhes proporcionar um sentido e de os enaltecer na comparação com os demais. Os projectos inevitavelmente acabam por se cruzar e, não raro, competem entre si. Parece ser ponto assente que os corações dos indivíduos são aptos a albergar múltiplas formas de lealdade e de pertença simultâneas¹, mas esta elasticidade não é por certo infinita, o que potencia crises e conflitos. Existenciais e outros.

De conflito e de crise se tem falado muito no quadro da União Europeia, pela crescente ambição do projecto Europa e pelos anti-corpos que esta tem vindo a gerar junto das populações dos Estados membros. A União procura uma legitimidade que teima em escapar-lhe. A aspiração, alimentada praticamente desde o primeiro momento², a constituir uma comunidade política por mérito próprio tem-se deparado com obstáculos tremendos, o maior dos quais – confirmado pelo malogro do recente processo constituinte – o teimoso desapego dos “seus” cidadãos. O défice democrático, há muito diagnosticado mas nunca superado (apesar de todos os esforços no sentido de reforçar os poderes do Parlamento Europeu e de tornar mais transparente o funcionamento das instituições)³, continua a minar o edifício

¹ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 56 e 59.

² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003; Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002; Miguel Poiars MADURO – *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001; Percy B. LEHNING e Albert WEALE – *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, in Percy B. Lehnig e Albet Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997; Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005; Albert WEALE – *Democratic legitimacy and the Constitution of Europe*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995.

comunitário e a fazer temer pelo futuro da Europa como projecto político. Na comoção que rodeou os referendos francês e holandês⁴, não faltaram vozes a alertar para o risco de um recuo na opção fundamental, assumida em Maastricht, de avançar para além do estrito domínio da integração económica⁵. Ainda que esta hipótese tenha sido rapidamente afastada pelos líderes europeus, o problema representado pela alienação dos cidadãos subsiste (não é de crer que o chumbo do Tratado Constitucional corresponda ao despontar da genuína cidadania, como alguns autores pretendem⁶), reclamando medidas que permitam reconciliá-los com o projecto Europa⁷.

Os povos europeus temem pela preservação das suas identidades, em risco de desaparecimento sob a força homogeneizante da cultura global e de contaminação ou choque com as culturas-outras trazidas pela imigração. Aos perigos postos pela globalização – e também pela europeização –, os Estados membros da União Europeia respondem com um empenhado “regresso às origens”, investindo no apoio às suas tradições nacionais e locais, resistindo com tenacidade a quaisquer propostas tendentes a eliminar os seus idiomas do leque das línguas de trabalho da União, e sublinhando o carácter indisponível de alguns aspectos das respectivas identidades nacionais através de uma sua consagração em sede constitucional⁸. O paradoxo reside no facto de os sentimentos nacionalistas, opostos ao projecto europeu em nome da preservação das identidades nacionais em perigo, andarem de par com o enfraquecimento dos laços internos com a nação, espelhado no ressurgimento da velha questão sobre o que significa ser português, francês ou inglês⁹ e de que modo estas identidades são capazes de assumir novas formas, híbridas ou hifenizadas, que permitam acomodar os sempre mais visíveis contingentes de estrangeiros.

⁴ Cf. Jiri ZEMANEK *et al.* – *Rethinking EU scholarship*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005; Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005; Jean BAUDRILLARD – *Holy Europe*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005; Joseph H. H. WEILER – *Thinking about rethinking*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

⁵ Cf. Wojciech SADURSKI – *The Union must be political*, in “New Europe Review”, <http://www.neweuropereview.com>; Jean-Marc FERRY – *Face à la crise, quelles perspectives pour l’Union Européenne?*, in “Politique Étrangère”, n.º 3, 2005.

⁶ Cf. Herman VAN GUNSTEREN – *The birth of the European citizen out of the Dutch no vote*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005; Ingolf PERNICE – *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

⁷ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

⁸ Cf. A. Barbosa de MELO – *A construção europeia e a defesa das identidades nacionais: uma perspectiva normativa*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003; Peter BADURA – *A ‘identidade nacional’ dos Estados membros na Constituição da Europa*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004; Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993.

⁹ Cf. Dominique ROUSSEAU – *European constitutional heritage: a condition for European constitutional law*, in “The Federalist – A Political Review”, n.º 2, 1997, pp. 58-59.

Uma componente importante da estratégia identitária europeia é, naturalmente, a cidadania, não apenas como estatuto jurídico, definido por um conjunto de direitos e deveres, mas também como expressão de uma identidade, da pertença a uma dada comunidade política¹⁰. Permite, ainda que, por certo, de forma pouco satisfatória, responder à pergunta recorrente de saber quem são hoje os europeus e o que é que os une. É por referência ao estatuto de cidadão que se define o estatuto residual de estrangeiro¹¹. Indissociável de qualquer projecto de construção de uma comunidade política é, entretanto, a par da instituição de uma cidadania como sinónimo da qualidade de membro, a definição do estatuto dos estrangeiros, pelo que as políticas de imigração europeias não podem ser analisadas sem atenção ao que se pretende que seja a cidadania europeia. É em boa medida pela sua acção no domínio da imigração – precisamente um dos poucos domínios em que os cidadãos europeus reclamam mais Europa¹² – que a União Europeia pode criar um sentimento de pertença; muito mais do que quaisquer argumentos a esgrimir no eterno confronto com o nosso querido inimigo do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos da América (isto, não obstante a real mobilização da sociedade civil europeia contra a guerra no Iraque, que tanto entusiasmou Jürgen Habermas *et al.*).

É hoje incontroverso que a gestão das questões levantadas pela imigração e pela integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento há-de, necessariamente, resultar de um esforço conjunto da União Europeia e dos seus Estados membros. Uma e outros – ansiosos por ver as suas identidades reforçadas – sentir-se-ão certamente tentados a capitalizar o enorme potencial representado pela imagem de um “outro” muito diferente e ansioso por aceder ao bem que temos (devolvendo aos europeus um reflexo do seu privilégio), de um outro a irromper pelas nossas fronteiras, numa ameaça combatida pelos poderes instituídos em nome dos nossos valores. A Europa e os seus Estados membros fazem-se fortalecer ao mesmo tempo que investem em políticas de integração dos imigrantes legalmente admitidos no seu território e lhes conferem novos direitos, na linha da boa tradição humanista da Europa ocidental. Os testes de cidadania e as medidas de integração assumem uma cada vez maior popularidade, enquanto os modelos multiculturais se transmutam num recorrente apelo ao diálogo intercultural. Os dois níveis de resposta interpenetram-se numa influência recíproca que interessa analisar com vista a, designadamente, averiguar as possibilidades ao alcance de

¹⁰ Cf. Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?* in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 242.

¹¹ Cf. Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 29-31.

¹² Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003.

Portugal, que só muito recentemente se descobriu uma sociedade multicultural e começa agora a estudar os meios para se adaptar a esta nova e muito exigente realidade.

Portugal ilustra exemplarmente os actuais dilemas identitários, dividido como está entre o seu compromisso europeu e a sua vetusta feição atlântica. Continua a viver, em sonho, o poderio perdido¹³ enquanto os portugueses se debatem continuamente com os termos da sua identidade, fazendo jus ao diagnóstico de hiper-identidade traçado por Eduardo Lourenço. A nossa vocação marítima, virtualmente universalista, coaduna-se mal com o confinamento territorial e a perificidade que procuramos compensar idealizando-nos como ponte entre a Europa e o Atlântico, fazendo da nossa indómita capacidade para nos dissolvermos amorosamente nos povos outrora conquistados, geradora de uma empatia que está vedada aos demais ex-senhores coloniais, um peso estratégico único no relacionamento da União Europeia com a África, a América Latina e o continente asiático. Sem surpresa, enquanto para a generalidade dos observadores, a Cimeira União Europeia-África, de Dezembro de 2007, constituiu a contra-ofensiva europeia à corte feita pela China, a Índia e os Estados Unidos ao continente africano, para Portugal tratou-se do cumprimento de um desígnio de séculos – o de estabelecer a ponte entre os dois continentes, missão para a qual Portugal se entende especialmente vocacionado.

O reverso previsível desta capacidade de, simultaneamente, estar na Europa e abraçar o mundo é a emergência de tensões, nem sempre fáceis de aplacar, entre o compromisso europeu e as solidariedades atlânticas, mais concretamente lusófonas. Tensões tanto mais agudas quanto é certo estarmos perante projectos identitários – Portugal, a União Europeia, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – que, por definição, buscam o seu *quid specificum* num acervo de valores fundamentais, na identidade dos seus membros (a quem outorgam cidadania e correspondentes direitos) e no relacionamento com os outros, os estrangeiros. Até que ponto o *efeito Europa* poderá impedir Portugal de ser consequente no seu empenho com a CPLP e a sempre mais reclamada cidadania lusófona? Sendo que o princípio da cooperação leal contido no artigo 10.º do Tratado CE requer que os Estados membros se abstenham de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo os objectivos do Tratado, Portugal deixa de poder facilitar o acesso ao seu território, porque ele é porta de entrada para o espaço Schengen, e à sua cidadania, porque a ela vem acoplada a cidadania europeia, aos indivíduos oriundos dos países de língua oficial portuguesa, com

¹³ Cf. Teixeira de PASCOAES – *A arte de ser português*, Lisboa, Assírio & Alvim, 2007, p. 117.

prejuízo manifesto para a viabilidade de uma cidadania lusófona que não seja mera força de expressão.

A pretendida avaliação do *efeito Europa* insere-se num quadro muito vasto de estudos recentes desenvolvidos sob a designação genérica de “europeização do direito constitucional”. Sobre o que isso seja, não existe ainda um consenso. Para o que nos importa, interessa notar o facto de a influência exercida pela União Europeia sobre as ordens jurídicas (e jurídico-constitucionais) dos seus Estados membros não ser de sentido unívoco, verificando-se, ao invés, uma permanente influência recíproca entre ordens normativas nacionais e europeia. Jacques Ziller sublinha precisamente este aspecto ao procurar identificar os conceitos constitucionais nacionais que fizeram o seu caminho até aos Tratados fundadores da CE e UE e, por aí, até à Constituição para a Europa. Uma influência que se explica, em boa medida, pelo desempenho que tiveram na elaboração dos Tratados fundadores vários especialistas em Direito Público do grupo inicial de Estados membros (sobretudo da França)¹⁴. A influência recíproca exercida entre o constitucionalismo europeu e as constituições nacionais dos Estados membros justifica a preferência, sobre a designação comumente usada de “constitucionalismo multi-níveis”, de designações como interconstitucionalidade¹⁵ ou, na expressão de Jaques Ziller, *intertwined constitutionalism*¹⁶, que traduziremos livremente por constitucionalismo entrelaçado. A Constituição portuguesa insere-se, afinal, na rede da interconstitucionalidade formada pelas Constituições dos países da União Europeia e pelos textos fundamentais reguladores desta organização supranacional¹⁷. Mas não só aí, já que também integra, por idênticos motivos, o que alguns observadores não hesitam em designar por família jurídica, ou jurídico-constitucional, lusófona.

Observaremos o impacto da integração europeia sobre o ordenamento jurídico português (e sobre a vitalidade dos nossos laços pós-coloniais), tendo presente o exemplo de dois Estados membros – a França e o Reino Unido –, muito diferentes entre si no carácter dos

¹⁴ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 247-258.

¹⁵ Cf. Maria Lúcia AMARAL – *Justiça constitucional e trinta anos de Constituição*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006, p. 146; J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 194; Paulo Mota PINTO – *Reflexões sobre jurisdição constitucional e direitos fundamentais nos 30 anos da Constituição da República Portuguesa*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, Edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006, pp. 215-216.

¹⁶ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, p. 480.

¹⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 194.

respectivos sistemas jurídicos, nas concepções de cidadania que praticam¹⁸ e também no seu posicionamento face aos fins do projecto europeu, mas que têm em comum (entre si e) com Portugal um passado colonial que potencia alianças extra-europeias – expressas, também elas, em formas comunitárias de substrato cultural, a *francophonie* e a *Commonwealth* –, explica a presença nos seus territórios de comunidades de imigrantes com proveniências específicas e justificará (ou não) um regime jurídico especial para estes indivíduos, em potencial contradição com as normas comunitárias sobre nacionais de terceiros Estados. Estados com um longo passado colonial e profundas ligações a países de além-mar, a França e o Reino Unido defenderam o reforço das relações com os países do Sul do Mediterrâneo, África, Caraíbas e Pacífico, que se tornaram membros associados da Comunidade Europeia no quadro das sucessivas convenções de Lomé¹⁹, um papel medianeiro que Portugal também reclama para si. A *Commonwealth*, a Comunidade Francófona e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa têm em comum o serem, de algum modo, o prolongamento de antigos impérios coloniais. Mas ao contrário das outras, na CPLP a potência mais forte não é antiga metrópole, atenta a importância assumida pelo Brasil e a dimensão de alguns dos países africanos de língua portuguesa²⁰. Como observa Boaventura Sousa Santos, o “prospero colonial português” é muito débil e não tem conseguido impor a sua hegemonia, ao contrário do prospero inglês e francês em suas respectivas *commonwealths* – não só tem disputado a hegemonia com a sua ex-colónia, o Brasil, como não tem podido impedir que alguns países integrem outras comunidades rivais como é o caso de Moçambique, em relação à inglesa, e da Guiné-Bissau, em relação à francesa²¹. Portugal, de resto, regulou de forma única, muito diferente da adoptada pela França e pelo Reino Unido, as consequências da descolonização para a nacionalidade dos povos tornados independentes²².

O presente estudo desdobra-se em três tempos distintos. Num primeiro momento, olharemos os projectos de comunidade cuja intersecção fundamentalmente nos interessa e que têm Portugal por denominador comum. Portugal dividido entre um corpo europeu e uma alma atlântica, a União Europeia na sua luta incansável pelos corações dos cidadãos europeus e a

¹⁸ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 4.

¹⁹ Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Futuro da Europa*, Lisboa, 2005, p. 10.

²⁰ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

²¹ Cf. Boaventura de Sousa SANTOS – *Entre Prospero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002, pp. 23-79.

²² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 346-347.

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, dita “comunidade dos afectos”²³ mas apostada em assumir uma dimensão política que a resgate da completa irrelevância. O passo seguinte é a análise dos múltiplos de cidadania que correspondem a cada uma destas comunidades – cidadania portuguesa, cidadania europeia e cidadania lusófona – no que toca aos termos em que o estatuto é concebido, conferido e traduzido em direitos. Por fim, observaremos o modo como cada uma das comunidades se relaciona com os outros, os não membros, através do controlo que fazem das respectivas fronteiras e das possibilidades de integração (sobretudo os direitos) que oferecem aos estrangeiros.

²³ Cf. Francisco Lucas PIRES – *Schengen e a comunidade de países lusófonos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Comunidades

I. Portugal

1. Identidade portuguesa

1.1. *Nação valente* – singularidade e ecumenismo lusos

Um dos mitos mais persistentes do imaginário lusitano é o do carácter singular do povo português, atestado por uma história multissecular, recheada de glórias ultramarinas, e pela sua ímpar capacidade de encontro com o outro. Foi inoculado no espírito português durante o Estado Novo, que explorou a contento o luso-tropicalismo de Gilberto Freyre, e reaparece no discurso oficial sempre que a ocasião se proporciona. Atente-se, por exemplo, no retrato feito do “modo português de estar no mundo” pelo texto preambular do Despacho Normativo n.º 63/91, de 13 de Março, que criou o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural. “A cultura portuguesa, marcada por um universalismo procurado e consciente e pelos múltiplos encontros civilizacionais que, ao longo dos séculos, têm permitido o acolhimento do diverso, a compreensão do outro diferente, o universal abraço do particular, é uma cultura aberta e mestiçada, enriquecida pela deambulação de um povo empenhado na procura além-fronteiras da sua dimensão integral. Portugal orgulha-se, hoje, de ser o produto errático de uma alquimia misteriosa de fusão humana que encontrou no mar, mistério a descobrir e a aproximar, o seu solvente ideal e o seu caminho de aventura. Cumprida uma fascinante peregrinação de séculos, Portugal retorna ao seio do continente europeu e integra-se no seu espaço cultural de origem, contribuindo, com a mundividência que o caracteriza, para a efectiva construção de uma Europa aberta, solidária e ecuménica”. O Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009) não destoa desta eloquência, ainda que rejeite as visões passadistas de uma nação eminentemente atlântica. A prioridade europeia, que o Governo assume, deve andar de par com “uma visão alargada do papel universal de Portugal, seja na comunidade linguística a que pertencemos, seja no quadro das alianças tradicionais de Portugal”. País europeu, Portugal é também um País atlântico que continua a desenvolver fortes relações pós-coloniais. Os elos de ligação privilegiados com as outras culturas de raiz lusófona são, afinal, os oceanos, elementos essenciais da identidade nacional...

Os portugueses reivindicam, desde o século XV, uma vocação ecuménica como seu bem próprio e sua imagem de excelência²⁴. Hoje, mais de duas décadas passadas sobre a independência das antigas colónias, persiste um discurso que acentua a imunidade dos portugueses ao racismo, a sua predisposição para o convívio com outros povos e culturas e a sua vocação universalista. Nesse discurso, por vezes transversal aos diversos posicionamentos políticos e ideológicos, a identidade nacional justifica a defesa da maior aproximação aos povos lusófonos, em nome da língua e da história comuns e de uma pretendida sintonia cultural e afectiva²⁵.

O legado histórico-cultural universalista de que Portugal se reclama é ainda reforçado pela presença de comunidades portuguesas em vários pontos do globo. O discurso oficial reconhece que as comunidades portuguesas disseminadas pelo estrangeiro são uma realidade de grande relevância para o país, pela função de porta-bandeira que desempenham na divulgação e vivificação da cultura portuguesa nos mais diversos lugares. Um reconhecimento expresso simbolicamente pela instituição do Dia das Comunidades, a coincidir com o dia dedicado a Luís de Camões, o poeta que cantou a vocação universal da pátria comum²⁶. O apoio a estas comunidades – necessário para reforçar os laços entre os emigrantes portugueses e a pátria²⁷ – figura invariavelmente nas Grandes Opções do Plano anuais e plurianuais, mesmo depois de Portugal ter ascendido à nóvel condição de país receptor de imigrantes, e tem vindo a traduzir-se em medidas legislativas destinadas a reconhecer direitos de participação política a nível nacional, a proteger os direitos educacionais dos portugueses na diáspora (direito à conservação da língua e da cultura nacionais e ao reconhecimento das habilitações escolares adquiridas em Portugal, integração do ensino da língua, história, geografia e cultura portuguesas nos sistemas de educação dos países de residência)²⁸ e a promover encontros de carácter cultural e político, como o Congresso das Comunidades Portuguesas – uma iniciativa adoptada com o assumido propósito de “patentear o justo apreço com que é por todos encarado o esforço dos portugueses espalhados pelo Mundo”²⁹. Este apoio ganhou contornos institucionais com a criação, em 1980, do Conselho das

²⁴ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 38.

²⁵ Cf. Cláudia CASTELO – *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, 1999.

²⁶ Texto preambular do Decreto-Lei n.º 80/77, de 4 de Março.

²⁷ Decreto-Lei n.º 462/79, de 30 de Novembro.

²⁸ Lei n.º 74/77, de 28 de Setembro; Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).

²⁹ O Decreto-Lei n.º 462/79, de 30 de Novembro, definiu as regras necessárias à realização do I Congresso das Comunidades Portuguesas em Junho de 1980.

Comunidades Portuguesas, incumbido de promover a “salvaguarda dos valores culturais vivos nas comunidades lusíadas espalhadas pelo mundo e o reforço dos laços que as unem a Portugal”, proporcionando uma plataforma de diálogo e um melhor conhecimento mútuo que sejam traço de união entre as organizações de portugueses e seus descendentes radicados no estrangeiro³⁰, um órgão a que, a seu tempo, se somaram outras estruturas representativas, como o Congresso Mundial, que agrega todas as comunidades portuguesas no mundo e cujas atribuições incluem avivar o patriotismo e estreitar os laços que unem os portugueses e os seus descendentes que residem no estrangeiro a Portugal e contribuir para a salvaguarda e divulgação da cultura lusíada no mundo³¹. No âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi criada, em 1994, a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, com competência para coordenar e executar as acções relativas à política de apoio às comunidades portuguesas³². A Constituição da República, no seu artigo 74.º, incumbe o Estado de assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa, o que releva do duplo propósito de garantir aos cidadãos portugueses emigrados o direito ao ensino da língua mãe aos seus filhos e, simultaneamente, garantir a continuidade, entre os filhos dos emigrantes, do sentido da sua identidade nacional, através da manutenção de ligação ao património cultural comum. O dever de prestações educacionais do Estado quanto a emigrantes de segunda geração visa não apenas manter os laços culturais com os pais e com a terra de origem destes, mas também facilitar a sua integração na comunidade portuguesa em caso de regresso a Portugal³³.

A ufana galhardia com que nos dizemos universalistas e capazes de uma inigualável empatia com as diferentes culturas, não obsta a que continuamente nos interroguemos sobre o que dá carácter aos portugueses e os diferencia no mundo, nem evita crises de identidade. Eduardo Lourenço fala numa hiperidentidade, uma quase mórbida fixação na contemplação e no gozo da diferença que nos caracteriza ou nós imaginamos tal no contexto dos outros povos, nações e culturas, uma euforia mítica que se deve ao papel mediano e simbolicamente messiânico que desempenhou num certo momento da história ocidental³⁴. O mesmo Eduardo Lourenço observa, entretanto, o nosso carácter bipolar, o facto de sermos um país partilhado, oscilando quase em permanência entre o desânimo mais negro e o contentamento de si mais

³⁰ Decreto-Lei n.º 373/80, de 12 de Setembro; Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro; Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro.

³¹ Decreto-Lei n.º 101/90, de 21 de Março, art. 13.º alíneas a) e b).

³² Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro, artigos 3.º e 11.º.

³³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 900.

³⁴ Cf. Eduardo LOURENÇO – *Nós e a Europa ou as duas razões*, 4.ª ed. aumentada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1994, p. 19 e pp. 10-11.

aberrante³⁵. Boaventura de Sousa Santos refere a fundamental intersticialidade da cultura portuguesa, uma cultura de fronteira, indefinida e aberta³⁶. Esta bipolaridade é bem visível no nosso relacionamento com a Europa, onde nos movemos modestamente e ainda com tiques de bom aluno, mas onde também cremos ocupar um lugar de charneira, estratégico para o diálogo entre o norte e o sul, fundamental para a política europeia no continente africano. Um novo desempenho messiânico, no fim de contas...

O orgulho nacional é apenas de forma muito comedida assumido pela Constituição da República. Rompendo deliberadamente com uma linhagem constitucional que se permitia afirmar ser da essência orgânica da nação portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos (art. 2.º do Acto Colonial), a Constituição da República de 1976 absteve-se de designar a comunidade política como nação, ainda que empregue, com alguma frequência, o adjectivo nacional (assim quando se refere a independência nacional, a problemas nacionais, a símbolos nacionais, a território nacional, defesa nacional, etc.)³⁷. Aliás, “se a Constituição deixa intencionalmente de aludir a nação nos arts. 2.º, 3.º e 4.º reagindo contra o regime de 1933, a nação em sentido próprio dela não está ausente – nem poderia estar – e adquire mesmo relevância jurídica. A primeira das componentes da decisão constituinte é ‘defender a independência nacional’ [preâmbulo e art. 9.º, alínea a)]. Ora, esta não se reconduz à soberania na sua exacta acepção jurídica, nem se esgota no fenómeno económico, no político ou no geoestratégico; envolve uma dimensão cultural, uma consciência colectiva, que sempre tem sido o alicerce último da diferenciação de Portugal relativamente a quaisquer outras comunidades políticas. Sem uma identidade nacional portuguesa não haveria independência nacional portuguesa”³⁸. Igualmente significativo é o facto de a Constituição de 1976 incluir, pela primeira vez, um preceito sobre símbolos nacionais, o art. 11.º. Quanto à relevância jurídica do factor nacional, as disposições constitucionais relevantes são, ainda segundo Jorge Miranda, os arts. 7.º, n.º 4, 15.º n.º 3, e 78.º n.º 2, alínea d) (sobre laços especiais ou privilegiados com os países e povos de língua portuguesa); os arts. 9.º, alínea e), e 78.º, n.º 2, alínea c) (sobre a valorização do património cultural, ‘tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum’); o art. 9.º, alínea f)

³⁵ Cf. Eduardo LOURENÇO – *Nós e a Europa ou as duas razões*, 4.ª ed. aumentada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1994, p. 21.

³⁶ Cf. Boaventura de Sousa SANTOS – *Entre Prospero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002, pp. 25-26.

³⁷ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 84.

³⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 91-93.

(sobre o ensino, a valorização permanente, o uso e a difusão internacional da língua portuguesa); e o art. 74.º, n.º 3, alínea h) (sobre a incumbência do Estado de assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa)³⁹. Na revisão constitucional de 1987-1989, tentou-se, sem êxito, introduzir o termo nação no art. 1.º da Constituição, mercê dos projectos individuais apresentados pelos deputados Helena Roseta e Sottomayor Cardia. Um e outro propuseram a substituição integral do artigo 1.º por um novo normativo em que se afirmaria que Portugal é uma nação soberana (n.º 1), a Constituição é a lei suprema da Nação Portuguesa (n.º 2) e o Estado Português é uma república subordinada à Constituição⁴⁰.

1.2. Cultura e língua

A identidade nacional portuguesa, condição da independência nacional, assenta – dizem Jorge Miranda – numa cultura, numa consciência colectiva, que sempre tem sido o alicerce último da diferenciação de Portugal relativamente a quaisquer outras comunidades políticas e que se manifesta, antes de mais, na língua portuguesa e nos laços privilegiados com os países que a adoptam⁴¹. Porque a cultura portuguesa constitui o principal vector para a afirmação de Portugal no mundo⁴², como grande língua de comunicação internacional falada por mais de 200 milhões de pessoas, os sucessivos governos têm vindo a identificar como prioritária a afirmação da identidade nacional no contexto europeu e mundial, prosseguindo uma política cultural que contribua para a expansão da língua portuguesa, assente num esforço contínuo de promoção do seu ensino e do seu estudo à escala mundial⁴³. Nos termos do documento anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, intitulado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*, a promoção da língua portuguesa no mundo contribui para a sedimentação, longevidade e proficuidade de uma comunidade linguística que constitui, a um só tempo, um importante contributo histórico português para o mundo e um trunfo relevante na era da globalização. As Grandes Opções do Plano para 2005-2009 insistem na ideia da defesa, promoção e consolidação da língua e da

³⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 91-93.

⁴⁰ Cf. 1.º Relatório da Subcomissão da CERC, “Diário da Assembleia da República”, II Série, n.º 4-RC, de 28 de Março de 1988, p. 50.

⁴¹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 91.

⁴² Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009).

⁴³ Texto preambular do Decreto-Lei n.º 165/2006, de 11 de Agosto.

cultura portuguesa no mundo, através da afirmação da sua presença nas organizações internacionais e nos blocos político-regionais, como língua estrangeira estratégica no contexto da globalização; de aprofundamento dos laços que nos unem ao mundo da lusofonia; e do necessário reforço da identidade nacional, através da promoção do ensino e difusão da língua e da cultura portuguesa, numa perspectiva integrada, por forma a ganhar espaço próprio, de expressão lusófona, face à globalização peninsular e europeia, repercutível no resto do mundo⁴⁴.

Este investimento na promoção e defesa da cultura e língua portuguesas resulta logo da Constituição, que incumbe o Estado de proteger e valorizar o património cultural do povo português [artigo 9.º, alínea e)] e assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa [artigo 9.º, alínea f)]. Na realização da política de ensino, o Estado deve proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades, bem como assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa [artigo 74.º, n.º 2, alíneas h) e i)]. E, no domínio da fruição e criação cultural, incumbe-lhe, em colaboração com todos os agentes culturais, promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum, e desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa, e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro [artigo 78.º, n.º 2, alíneas c) e d)]. Sem esquecer os laços privilegiados de amizade e cooperação mantidos com os países de língua portuguesa, que constituem uma prioridade nas relações internacionais do Estado português (artigo 7.º, n.º 4).

A preocupação pela defesa do uso da língua portuguesa está, entretanto, na base da constitucionalização – pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro – do carácter oficial do idioma português, pelo aditamento de um número 3 ao artigo 11.º, que versa sobre os símbolos nacionais. Na terceira e quarta revisões constitucionais havia já sido preconizado um artigo 5.º-A a declarar a língua portuguesa língua oficial da República, contra o parecer de Jorge Miranda que considerava tal aditamento desnecessário por existir costume constitucional nesse sentido⁴⁵. Jorge Bacelar Gouveia sustenta uma opinião de sentido

⁴⁴ Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

⁴⁵ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 92.

idêntico, invocando a “evidente unidade linguística que bem caracteriza o ser português”⁴⁶. Diversamente, Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que a positivação constitucional da língua portuguesa veio responder a várias exigências – em primeiro lugar, à de inserir no texto da Constituição uma matéria com dignidade constitucional formal, resolvendo muitas dúvidas que o simples apelo a um costume constitucional pode suscitar; em segundo lugar, à de declarar a língua portuguesa como princípio formal e materialmente constitutivo da República, em sintonia com os vários preceitos constitucionais em que a língua portuguesa é tida como pressuposto da identidade nacional e suporte de tarefas do Estado⁴⁷. Este novo n.º 3 do artigo 11.º tem, ademais, uma incidência jussubjectiva, na medida em que dele decorre o direito de usar a língua portuguesa, e desempenha um papel não negligenciável na protecção do português como língua oficial do Estado no quadro da União Europeia⁴⁸.

No concerto europeu, Portugal apresenta-se, de resto, indefectível na preservação das expressões linguísticas nacionais⁴⁹. A Resolução da Assembleia da República n.º 85/2003, de 23 de Dezembro, exigiu do Governo que, no decurso da Cimeira Intergovernamental que se avizinhava, em caso algum permitisse que critérios de eficácia pudessem revogar o princípio de utilização da língua portuguesa como língua oficial e de trabalho da União, para falar, ouvir, ler e escrever. Este apego à identidade linguística lusa não impede – Gomes Canotilho e Vital Moreira admitem mesmo que possa exigí-lo⁵⁰ – o reconhecimento e tutela de formas dialectais, como sucedeu com o mirandês. A Lei n.º 7/99, de 29 de Janeiro, procedeu ao reconhecimento oficial de direitos linguísticos da comunidade mirandesa, afirmando no seu artigo 1.º visar, não apenas reconhecer, mas também promover a língua mirandesa. Nos termos do artigo 2.º deste diploma, o Estado português reconhece o direito a cultivar e promover a língua mirandesa, enquanto património cultural, instrumento de comunicação e de reforço de identidade da terra de Miranda, com a consequência de as crianças terem direito à aprendizagem do mirandês (artigo 3.º) e de as instituições públicas localizadas ou sediadas no concelho de Miranda do Douro terem o direito à emissão de documentos acompanhada de uma versão em língua mirandesa (artigo 4.º).

⁴⁶ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *Reflexões sobre a 5.ª revisão da Constituição portuguesa*, in Jorge Bacelar Gouveia (org.), *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Âncora Editora, 2001, p. 10.

⁴⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 292.

⁴⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 291-292.

⁴⁹ Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2000.

⁵⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 280.

A Constituição portuguesa, apesar de conter vários preceitos sobre cultura, direitos culturais e política cultural, não oferece uma definição do que seja cultura, o que se compreende atenta a circunstância de se tratar de um conceito aberto, irreconduzível a qualquer definição imposta por instâncias ou instituições políticas ou a qualquer caracterização tipológico-formal⁵¹. Gomes Canotilho e Vital Moreira observam que não deixa de ter significado o facto de a protecção e valorização do património cultural constituir uma das tarefas fundamentais do Estado, certamente porque se trata de salvaguardar e valorizar os testemunhos da identidade cultural comum, de enriquecer a herança cultural da colectividade em todos os seus aspectos⁵². No que respeita à língua portuguesa, observam estes autores que ela assume, no quadro do texto constitucional, uma relevância multiforme, na medida em que ela contribui, a um tempo, para a definição da identidade cultural nacional, para a manutenção de um elo de ligação e identidade com as várias diásporas portuguesas no mundo, como base da comunidade cultural dos países de língua portuguesa e como meio para afirmar a presença do património linguístico português no foro internacional, crescentemente dominado por códigos linguísticos e culturais cada vez mais unidimensionalizantes⁵³.

Os principais investimentos feitos por Portugal no domínio da divulgação e promoção da língua e cultura portuguesa têm-se traduzido em projectos de beneficiação e equipamento dos centros culturais do Instituto Camões no estrangeiro e dos centros de ensino na África lusófona, na utilização dos centros de língua portuguesa como pólos de divulgação cultural, num esforço de ampliação da oferta de aprendizagem, *in presentiae*, da língua e cultura portuguesa, na formação de professores e desenvolvimento de rede de leitorados do Instituto Camões e das instituições universitárias dos PALOP, no estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior em países asiáticos (China e Índia) e do Mercosul⁵⁴, na edição de obras de autores portugueses e africanos de expressão portuguesa em diversas línguas⁵⁵, etc.. O Decreto-Lei n.º 165/2006, de 11 de Agosto, estabeleceu o regime jurídico do ensino do português (a divulgação e o estudo da língua e da cultura portuguesa) no estrangeiro, manifestando especial atenção às sinergias a explorar com os países de língua portuguesa. “A Lei de Bases do Sistema Educativo – lê-se no texto preambular – consagrou o ensino português no estrangeiro como modalidade especial de educação escolar, atribuindo ao Estado

⁵¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 620.

⁵² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

⁵³ J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 280.

⁵⁴ Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

⁵⁵ Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2008.

a responsabilidade de impulsionar a divulgação e o estudo da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro mediante acções e meios diversificados que visem, nomeadamente, a sua inclusão nos planos curriculares de outros países. [Afigura-se] indispensável adoptar uma estratégia, tanto quanto possível partilhada com os outros Estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, para fomentar e difundir a aprendizagem do português em todo o mundo, de modo não só a satisfazer as obrigações para com as comunidades portuguesas, mas também a proporcionar o seu estudo aos que, independentemente da sua nacionalidade ou língua materna, manifestem interesse em prosseguir-lo”. Nos termos do artigo 2.º deste diploma, o ensino português no estrangeiro destina-se a afirmar e difundir a língua portuguesa no mundo como grande língua de comunicação internacional e a divulgar a cultura portuguesa, para além de proporcionar a aprendizagem da língua, da história, da geografia e da cultura nacionais, em particular às comunidades portuguesas. Cabe ao Estado a promoção e divulgação do ensino e da aprendizagem da língua portuguesa como língua materna e não materna e como língua estrangeira; a promoção e divulgação do estudo da história, da geografia e da cultura portuguesas, bem como a qualificação e dignificação do ensino e da aprendizagem da língua e da cultura portuguesas no mundo (artigo 4.º, n.º 1). Sempre que possível, o Estado desenvolve as acções e actividades em que se estriba a sua intervenção em cooperação com os restantes Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (artigo 5.º, n.º 3), sendo que uma das modalidades do ensino português no estrangeiro consiste, precisamente, na criação de escolas portuguesas nos países de língua oficial portuguesa (artigo 6.º, n.º 2). O Decreto-Lei n.º 183/2006, de 6 de Setembro, criou, ao abrigo do *Protocolo Relativo ao Centro de Ensino e Língua Portuguesa de Luanda*, celebrado entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República de Angola e assinado em Luanda em 1 de Março de 1995, a Escola Portuguesa de Luanda – Centro de Ensino e Língua Portuguesa. Mais do que os afectos e as solidariedades tecidas por um passado comum, é a defesa da língua, tomada como alicerce da identidade e da própria soberania nacional, que explica o empenho do Estado português no reforço da cooperação entre países lusófonos.

2. Velha dualidade entre a Europa e o Atlântico

O artigo 7.º da Constituição da República Portuguesa identifica como espaços primordiais de actuação do Estado português os países de língua portuguesa e a Europa, no que facilmente se descortinam resquícios, nunca inteiramente apagados, do velho dilema

lusitano entre a Europa e o Atlântico. O regresso à Europa, formalizado pela adesão às Comunidades, serviu para tapar a ferida deixada pela liquidação da herança colonial⁵⁶, mas não silenciou as nossas pulsões atlânticas que agora regressam em discursos de tom remanescente do luso-tropicalismo que celebrizou Gilberto Freyre. Portugal vive, em boa medida, uma crise de identidade pós-colonial expressa no dilema entre o compromisso europeu e o apego aos laços com a lusofonia⁵⁷. O tropo culturalista da língua e a vaga noção de um passado comum parecem infiltrar-se como tentativas de reconstituir uma entidade pós-colonial capaz de contrabalançar o efeito de erosão da globalização e a marginalidade portuguesa no seio da EU. Eduardo Lourenço observa, com amarga ironia, que a política portuguesa vive, misteriosamente, “entalada entre a necessidade de assumir um ‘europeísmo’ exemplar para não perder os fundos comunitários e a veleidade imperial do seu discurso oficial ou oficioso, como se continuássemos nos tempos míticos de Albuquerque ou D. João V”⁵⁸. Como nota Manuel Villaverde Cabral, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, ainda não aboliu a tensão duradoura entre vocação europeia e vocação luso-tropical que investiu não só as estratégias e discursos das elites como os próprios destinos materiais e simbólicos da população, quanto mais não fosse através da colonização e da emigração⁵⁹.

O discurso oficial sustenta a compatibilidade, mesmo complementaridade, das duas dimensões do ser português, pretendendo que o peso específico que pode caber a Portugal no concerto europeu reside na nossa especial capacidade de relação com os povos de além-mar. Portugal renegoceia a sua posição no espaço comunitário europeu fazendo-se ponte, transformando a nossa irreprimível deriva atlântica na essência do nosso específico europeísmo⁶⁰. “O equilíbrio de Portugal na matriz atlântica e europeia – lê-se no Programa do XVII Governo Constitucional – deve, também, ser conseguido numa vertente Norte-Sul. País europeu, Portugal é também um País atlântico que continua a desenvolver fortes relações pós-coloniais”⁶¹. E logo as Grandes Opções do Plano para 2005-2009⁶² reafirmaram “plenamente

⁵⁶ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.^a ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 111; Mário SOARES – *European identity and political experience*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, Working Paper, European Commission, Forward Studies Unit, 1999, p. 57.

⁵⁷ Cf. Norrie MACQUEEN – *Re-defining the ‘African vocation’: Portugal’s post-colonial identity crisis*, in “Journal of Contemporary European Studies”, vol. 11, n.º 2, 2003, pp. 181-199.

⁵⁸ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.^a ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 155. Cf., igualmente, Wladimir BRITO – *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 114-115.

⁵⁹ Cf. Manuel Villaverde CABRAL – *Portugal e a Europa: diferenças e semelhanças*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 943.

⁶⁰ Cf. Eduardo LOURENÇO – *Nós e a Europa ou as duas razões*, 4.^a ed. aumentada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1994, p. 36.

⁶¹ Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009).

o triângulo estratégico da nossa política externa, que articula a centralidade da opção europeia, a nossa vocação atlântica e o compromisso com a lusofonia”. Tanto a Europa como a lusofonia constituem, curiosamente, matérias de generalizado consenso na classe política portuguesa, colhendo um apoio transversal aos vários quadrantes do espectro ideológico. Ninguém quer seriamente que Portugal saia (possa sair) do concerto europeu, tal como ninguém está disposto a abrir mão do projecto lusófono, ainda que algumas vozes possam fazer-se ouvir com acusações de servilismo, num caso, ou neo-colonialismo, no outro.

O Conselho Económico e Social, em Parecer de Maio de 2005, sobre o futuro da Europa, considerou ser fundamental realçar o que reputou de “uma das particularidades de Portugal no contexto comunitário”, que é o facto de ser uma importante plataforma da União Europeia para o espaço lusófono⁶³. O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, a discursar no âmbito de uma Conferência da Lusofonia, realizada em Novembro de 2005, fez, em idênticos termos, o ponto da situação – “é chegado o momento, enfim, de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções – europeia e lusófona –, porque é esse o rumo marcado pelo interesse nacional bem entendido, sendo mais que certo que o nosso papel na Europa se reforçará se for mais dinâmica a nossa presença em África e Brasil, e que o nosso papel nestes continentes se ampliará se formos mais activos e bem sucedidos na Europa”. De igual modo, o documento intitulado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*⁶⁴ identificou como principal desafio a enfrentar por Portugal o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões, com o argumento de que esta vocação extra-europeia pode bem constituir um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do país. “Portugal – diz-se aí – tem condições especiais para contribuir positivamente para a importante mobilização internacional em torno das necessidades do continente africano”.

Assumindo-se como interlocutor privilegiado de um conjunto de países africanos⁶⁵, Portugal tem procurado desenvolver um papel fundamental na consolidação da relação da

⁶² Aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

⁶³ Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Futuro da Europa*, Lisboa, 2005, p. 76.

⁶⁴ Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que o aprovou.

⁶⁵ Intervenção do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus na IIIª Conferência Internacional “Portugal e África: interesse nacional, concertação e competição europeia”, organizada pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Instituto Português de relações Internacionais e Universidade Nova de Lisboa, 10 de Novembro de 2005.

Europa com África, e, nesse sentido, na construção de uma política europeia para África, no âmbito da política externa europeia. Promoveu, por ocasião da presidência portuguesa da União Europeia em 2000, a I Cimeira Europa-África, no Cairo, e bisou em Dezembro de 2007, quando, uma vez mais, assumia a presidência da União. No balanço do ano 2000, o relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 2001⁶⁶ considerou integralmente cumpridas as prioridades definidas pelo Governo para o exercício da Presidência Europeia, no âmbito do desenvolvimento, destacando a conclusão das negociações e a assinatura da Convenção pós-Lomé e a realização da Cimeira Europa-África “que permitirá o estabelecimento de uma nova parceria com África”. As Grandes Opções do Plano para 2002⁶⁷ propuseram-se prosseguir o “reforço do posicionamento de Portugal no continente africano, considerado na sua globalidade, no espírito que presidiu ao lançamento pelo nosso País da iniciativa da cimeira África/Europa do Cairo”. O documento que definiu as Grandes Opções do Plano para 2007⁶⁸ enalteceu o desempenho de Portugal junto da União Europeia no sentido de estabelecer pontes com África, designadamente, a “participação activa e influente na definição de dois documentos estratégicos da Comissão Europeia: o da estratégia europeia para África e o da política europeia de cooperação, aprovados em Dezembro de 2005” e o lançamento de um processo estratégico de natureza diplomática com o objectivo de realizar em Lisboa, durante a Presidência Portuguesa, a II Cimeira UE-África. Em secção dedicada à participação de Portugal na construção europeia, o relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 2008 viria a fazer um balanço muito positivo deste desempenho – “Em 2006-2007, Portugal contribuiu activamente para a obtenção de resultados em matérias relevantes para o nosso país, designadamente no apoio ao estabelecimento de uma parceria reforçada entre Cabo Verde e a União Europeia; no reforço do relacionamento externo da União Europeia, sendo de salientar a preparação da II Cimeira EU-África durante a Presidência portuguesa e a intensificação do diálogo político com o Brasil”.

O discurso académico é cúmplice desta estratégia identitária. Ernâni Rodrigues Lopes sustenta que a questão estratégica fundamental nos planos económico e político reside na articulação entre Portugal, a Europa, África e o Brasil, de que depende a possibilidade de afirmação de Portugal no 1.º quartel do séc. XXI⁶⁹. Jorge Braga de Macedo entende que a intermediação euro-atlântica pode caracterizar historicamente o modo como Portugal é

⁶⁶ Aprovadas pela Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro.

⁶⁷ Aprovadas pela Lei n.º 109-A/2001, de 27 de Dezembro.

⁶⁸ Aprovadas pela Lei n.º 52/2006, de 1 de Setembro.

⁶⁹ Cf. Ernâni Rodrigues LOPES – *O processo de integração de Portugal nas Comunidades (Europeias) – uma avaliação geral, década e meia depois*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 203.

Europeu, cabendo ao Estado português gerir essa vocação transformadora de modo a preservar a harmonia entre dois grandes valores nacionais – a Europa e a língua⁷⁰. Abel Cabral Couto observa que é o quadro transatlântico que coloca Portugal em posição charneira e de arco de ponte, contrariando o risco de uma situação periférica, marginal, que se verificaria numa perspectiva estritamente europeia⁷¹. E, pela negativa, Manuel Villaverde Cabral conclui que a descolonização, apesar das relações privilegiadas que o Estado português tem pretendido manter com os demais países de língua oficial portuguesa, operou um corte radical com o principal suporte material e, sobretudo, simbólico da especificidade possível de Portugal no concerto europeu⁷².

2.1. Portugal na Europa – um “europeísmo aproblemático”⁷³

2.1.1. O regresso à Europa findo o ciclo do império

Portugal começou tarde a sua aventura europeia, tolhido como esteve, até 1974, pela natureza autoritária do regime e pela aberta hostilidade de Oliveira Salazar aos projectos de unificação da Europa – o Conselho da Europa e as Comunidades Europeias – a que sempre contrapôs o nosso carácter eminentemente atlântico. Como observa José Calvet de Magalhães, não só não existia na época qualquer entusiasmo por parte do governo português pela ideia de uma união europeia, como existia mesmo uma marcada hostilidade e até descrença acerca da viabilidade de quaisquer projectos nesse sentido⁷⁴. Pela situação geográfica e pela sua tradição histórica – sustentava o Presidente do Conselho – Portugal está mais vocacionado para o Oceano e para o seu Império Ultramarino do que para o interior do continente europeu. Mesmo por isso, como decorre do documento, intitulado *Federação Europeia*, escrito por Salazar em Março de 1953 e enviado aos chefes das missões diplomáticas de Portugal no estrangeiro, “Portugal não poderia aderir a uma federação

⁷⁰ Cf. Jorge Braga de MACEDO – *Convergência na economia europeia: o contributo português*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 624.

⁷¹ Cf. Abel Cabral COUTO – *A integração europeia e a defesa nacional*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 888.

⁷² Cf. Manuel Villaverde CABRAL – *Portugal e a Europa: diferenças e semelhanças*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 952.

⁷³ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.^a ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 154.

⁷⁴ Cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 125-127.

européia por ser um absurdo histórico, porque tal ideia ‘repugna absolutamente ao povo português’, por ser incompatível ‘com a nossa feição atlântica’”⁷⁵. À hipótese de criação de uma grande unidade europeia, Salazar contrapunha o projecto de um grande bloco hispano-luso-americano⁷⁶.

Não foi sempre assim, porém. Até finais da década de 20, Portugal estivera não só atento como interessado aos desenvolvimentos processados ao nível europeu e plenamente consciente da sua pertença ao velho continente⁷⁷. António Martins da Silva, reportando-se a um Despacho confidencial de 1930, a propósito do então apresentado Plano Briand, nota que a posição portuguesa não era de frontal oposição. Portugal pôde afirmar o seu apoio de princípio, porque tinha a salvaguardá-lo a sua “desculpa” atlântica. “Embora se apoie a ideia de ‘colaboração íntima com os Estados da Europa’ e se manifeste ‘uma concordância clara e de princípio com o projecto’ de Briand, salienta-se ‘que Portugal não pode já ser considerado hoje como uma Nação exclusivamente europeia’, dados os seus interesses coloniais em vários continentes”⁷⁸. O distanciamento português em relação à Europa começou no período entre as duas guerras, motivado por decepções sucessivas, e ganhou foros de matriz da nossa política externa com o Estado Novo. Foram os desaires da nossa participação no primeiro conflito mundial e na Conferência de Paz que proporcionaram às correntes antieuropeias o seu *momentum*. “Porém, a experiência revelou-se traumatizante para os dirigentes portugueses: nem a cooperação militar decorreu da melhor maneira, nem os resultados da Conferência de Paz, em 1919, foram minimamente satisfatórios para Portugal. As correntes antieuropeias ficaram, desde então, com o vento de feição. Desenvolveram-se posições políticas e doutrinárias destinadas a afastar Portugal de tentações ou de pretensões europeias: o destino era África, a comunidade luso-brasileira e a neutralidade ou a distância perante os problemas europeus”⁷⁹. Salazar não reconhecia viabilidade ao projecto de construção europeia (uma insensatez, face à diversidade histórica e cultural dos povos da Europa) e, por outro lado,

⁷⁵ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 87-88.

⁷⁶ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 153.

⁷⁷ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 97.

⁷⁸ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 79.

⁷⁹ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 138.

temia que a participação portuguesa abrisse espaço a interferências externas – atentas as implicações políticas do carácter supranacional das Comunidades – sobre o seu governo e sobre as colónias⁸⁰. As províncias ultramarinas – assim designadas pela reforma constitucional de 1951, que eliminou as referências ao império colonial para evitar pressões externas – eram especialmente importantes para Salazar que nelas via o alicerce da independência nacional. A opinião pública secundava, em muitos aspectos, as posições do Governo⁸¹. E a oposição democrática parecia igualmente desinteressada da integração europeia⁸².

A preferência atlântica de Salazar não impediu que Portugal, a seu tempo, reatasse relações com a Europa. Portugal aceitava ou tolerava – subordinadas às condições de respeito integral pela sua soberania, pelos seus territórios coloniais e pelas suas alianças internacionais – formas de cooperação e de colaboração com a Europa, desde que se situassem preferencialmente no campo económico⁸³. A reaproximação ao continente começou com a participação portuguesa na Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE, transformada, em 1960, na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE), constituída em 1948 para distribuir a ajuda Marshall, e na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), criada pela Convenção de Estocolmo de 4 de Janeiro de 1960, com o fito de proporcionar “uma plataforma para que determinados países membros da OECE que não faziam parte da CEE, pudessem eventualmente, quando a oportunidade surgisse, aproximarem-se desta última organização, aderindo a ela ou a ela se associando por qualquer forma”⁸⁴. Um triunfo para a diplomacia portuguesa, como observa José Calvet de Magalhães – “Tratou-se, na realidade, de um notável triunfo diplomático conseguir que um pequeno país, com uma economia subdesenvolvida, um regime político não-democrático, aplicando uma política ultramarina denunciada e combatida internacionalmente, fosse admitido como

⁸⁰ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 153-154; Nicolau Andresen LEITÃO – *The reluctant European: a survey of the literature on Portugal and European integration 1947-1974*, in “e-JPH”, vol. 3, n.º 1, 2005.

⁸¹ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 84.

⁸² Cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 127.

⁸³ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 79.

⁸⁴ Cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 131.

membro de pleno direito, embora com um mais favorável regime de transição, numa associação de Estados europeus com instituições democráticas e com economias contadas entre as mais desenvolvidas da Europa”⁸⁵. O progressivo regresso à Europa veio a ser interpretado, depois da apresentação da nossa candidatura à CEE pelo I Governo Constitucional em 1977, como um contínuo estratégico e político de integração europeia⁸⁶. José Medeiros Ferreira manifesta-se muito céptico quanto à acuidade desta leitura e nota que, a ser válida, a nossa reaproximação à Europa não deve ter-se por iniciada com a adesão à EFTA, mas antes com a participação portuguesa no primeiro conflito mundial e com o esforço feito na Conferência da Paz de 1919 para captar fundos financeiros⁸⁷. O autor nota o relevo atribuído, depois de instaurada a democracia, à “cláusula evolutiva” presente no Acordo de Comércio Livre entre Portugal e a CEE de 1972, como manifestação da tendência para identificar já no Estado Novo a formação de um grupo de altos funcionários favorável a uma aproximação cada vez maior com a CEE, mas relativiza a importância desta movimentação pró-europeia⁸⁸.

Com as Comunidades Europeias, Portugal estabeleceu, em 1972, já depois do afastamento de Salazar, um acordo comercial – Acordo de Comércio Livre Portugal-CEE e Acordo Portugal-CECA, sobre o comércio dos produtos siderúrgicos, ambos firmados a 22 de Julho de 1972, em Bruxelas⁸⁹. Apesar de Marcello Caetano não manifestar entusiasmo pela Europa e afastar, sempre em nome da nossa vetusta feição atlântica, a possibilidade de uma futura adesão ao Mercado Comum⁹⁰, as expectativas portuguesas durante as negociações com

⁸⁵ Cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 130.

⁸⁶ Cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 125, 129-130 e 134. Para uma leitura de idêntico sentido, cf. ainda, Jorge Braga de MACEDO – *Convergência na Economia Europeia: o Contributo Português*, in “Análise Social”, vol. XXVII (118-119), 1992, pp. 652 e 627-628.

⁸⁷ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 137 e 162-163.

⁸⁸ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 161-162.

⁸⁹ Cf. José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 161.

⁹⁰ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 93-94.

a CEE eram de que se obteria mais do que um simples acordo comercial⁹¹ – o solicitado fora um acordo de associação, o que sugeria a vontade de adesão num futuro não longínquo – e se foram goradas, isso ficou a dever-se à natureza não democrática do regime vigente em Portugal⁹². A preferência atlântica foi menos nítida com Marcello Caetano⁹³. Nos últimos anos da ditadura, deu-se um debate generalizado opondo a continuação nos territórios de África à integração na Europa: a esquerda e a direita uniam-se para considerarem incompatíveis uma e outra, enquanto a CEE colhia o apoio das classes médias⁹⁴. A pressão no sentido de uma adesão à CEE cresceu significativamente. Em rigor só a partir dos inícios da década de setenta passou a existir em Portugal uma maior consciência sobre as vantagens e a necessidade deste país fazer uma opção europeia séria e consequente, aparecendo desde então vozes, alguns poucos diplomatas e tecnocratas sobretudo, que consideravam desejável a integração de Portugal na Europa comunitária. Para um número crescente de pessoas o império colonial estava inevitavelmente perdido, e o dinamismo e progresso económicos empreendidos pelas comunidades europeias não deixavam de exercer alguma atracção sobre aqueles que entendiam que Portugal teria que fazer uma opção europeia. O próprio Governo, presidido agora por Marcello Caetano, dá-se conta da necessidade de tal opção, a partir do momento em que se tornou claro que o Reino-Unido, nosso aliado e principal parceiro comercial, integraria as Comunidades europeias, deixando acéfala a EFTA, em que Portugal participava⁹⁵.

Deposto o regime, logo tomou forma o propósito de aderir ao Conselho da Europa e às Comunidades Europeias, ainda que as imediatas necessidades do período pós-revolucionário tenham feito relegar a questão para segundo plano⁹⁶. Segundo Jorge Braga de Macedo, a abertura económica à Europa continuou a ser rejeitada ainda durante algum tempo “em nome de uma transição socialista com conotações várias, algumas das quais terceiro-mundistas”⁹⁷.

⁹¹ Cf. Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 784.

⁹² Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 93-94.

⁹³ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 45.

⁹⁴ Cf. Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 784.

⁹⁵ Cf. António Martins da SILVA – *Portugal e a ideia federal europeia da República ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 92.

⁹⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 45.

⁹⁷ Cf. Jorge Braga de MACEDO – *Convergência na economia europeia: o contributo português*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 625.

A necessidade de aderir às Comunidades Europeias tornou-se, entretanto, particularmente premente, como meio de garantir o país contra uma recaída antidemocrática. A par do ensejo de progresso e modernidade, Portugal procurava consolidar o seu regime democrático⁹⁸. Este argumento foi também decisivo para a Europa – colhida de surpresa pela revolução de Abril – que, ao acolher Portugal, salvaguardava a sua segurança interna, evitando que se instalassem regimes comunistas na extremidade sudoeste europeia⁹⁹.

A aprovação da Constituição em 2 de Abril de 1976 pôs fim às incertezas acerca do destino do país¹⁰⁰. O I Governo Constitucional, no Programa que apresentou à Assembleia da República em 2 de Agosto de 1976, assumiu como irrecusável a vocação europeia do país, propondo-se, em conformidade, requerer a adesão ao Conselho da Europa e à CEE. “Com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa. A vocação europeia de Portugal é indesmentível e, o que mais é, irrecusável. [P]retende o Governo que Portugal esteja presente no esforço comum dos países democráticos europeus na transformação política, económica, social e cultural do velho continente”¹⁰¹.

O I Governo Constitucional solicitou a adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 28 de Março de 1977, ano em que apresentou igualmente a sua candidatura ao Conselho da Europa. Portugal ingressou no Conselho da Europa em 1978, ao mesmo tempo que ratificou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e que aceitou a jurisdição da Comissão e a do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O processo de adesão às Comunidades revelar-se-ia muito mais complicado. Ao cabo de demoradas negociações – dificultadas por uma série de crises económicas, pelo acoplamento à candidatura espanhola e

⁹⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 45-46. Cf., igualmente, Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 784; Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.^a ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 111; Mário SOARES – *European identity and political experience*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, Working Paper, European Commission, Forward Studies Unit, 1999, p. 57.

⁹⁹ Cf. Ernâni Rodrigues LOPES – *O processo de integração de Portugal nas Comunidades (Europeias) – uma avaliação geral, década e meia depois*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 203-205 e 207-208; Carlos GASPAR – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, pp. 346-347.

¹⁰⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na Encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 46.

¹⁰¹ Cf. <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos>, visitada em 23 de Maio de 2005.

pela desconfiança suscitada pelo sistema socialista de planificação central¹⁰² – foi finalmente assinado, a 12 de Junho de 1985, o Tratado de Adesão de Portugal à CEE, CECA e Euratom, efectivo a partir de 1 de Janeiro de 1986.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias foi assumida como algo de inevitável. “Fomos para a Europa porque já não podíamos ir para outro lado”, observa Eduardo Lourenço, que lamenta não ter sido explicado aos portugueses o que estava em jogo nem submetido ao seu escrutínio a decisão de aderir ou não – “a nossa adesão nem foi pedagogicamente preparada nem sancionada por um voto popular à altura do que estava em jogo”¹⁰³. A questão praticamente não foi debatida¹⁰⁴. Nem pensada. Com excepção do Partido Comunista, todo o Parlamento era a favor da integração. Uma quase unanimidade ao tempo explicada pelo espectro da “albanização” de Portugal, mas que se mantém até hoje, já que, de um modo geral, os partidos políticos portugueses continuam a não ter diferenças de políticas explícitas a respeito da União¹⁰⁵. Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, não existem, hoje, forças políticas significativas adversárias da integração europeia, embora existam divergências quanto ao enquadramento político-constitucional da Europa e quanto ao sentido profundo do projecto europeu¹⁰⁶. Foram frustradas sucessivas iniciativas de submeter a referendo a participação de Portugal no processo de construção europeia, tendo-se tornado evidente, depois do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 704/04, que haveria sempre a possibilidade de este órgão constitucional bloquear qualquer referendo com base na ambiguidade, equivocidade ou não definitividade das perguntas referendárias¹⁰⁷. Para superar esses previsíveis obstáculos e assegurar a possibilidade de submeter a referendo o *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, procedeu-se, em 2005, àquela que foi a sétima revisão constitucional, de efeito útil imediato minimizado pela sucessão dos

¹⁰² Cf. Jorge Braga de MACEDO – *Convergência na economia europeia: o contributo português*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 636; Carlos GASPAS – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, p. 346.

¹⁰³ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.ª ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 229.

¹⁰⁴ Cf. Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 784. Para uma leitura de sentido diverso, em que a adesão à CEE surge como muito pouco consentânea, cf. Fernando MEDEIROS – *A formação do espaço social português: entre a «sociedade-providência» e uma CEE providencial*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 921.

¹⁰⁵ Cf. Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 785; Francisco TORRES – *Os novos valores da coesão na era da globalização*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999, pp. 112-113.

¹⁰⁶ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 45-46.

¹⁰⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 63.

acontecimentos a nível europeu. Tendo o procedimento de ratificação do Tratado sido suspenso, o Parlamento português acabou por aprovar uma alteração constitucional de conteúdo genérico, no sentido de, para o futuro, novos tratados comunitários ou suas revisões poderem ser sujeitos a um referendo popular directo¹⁰⁸.

Portugal assumiu sempre uma atitude modesta na sua integração europeia¹⁰⁹. Daí também o epíteto, dificilmente lisongeiro, de bom aluno da escola europeia. Continua a pesar-lhe a periferia. E um certo complexo de inferioridade. Os portugueses continuam a não se sentir à altura dos seus congéneres da Europa mais rica e ainda mais desenvolvida. O seu sentimento de pertença à Europa é inferior ao dos outros países¹¹⁰. “Em muitos sentidos, e não apenas no geográfico, a Europa-Europa está-nos longe. Não a sentimos”¹¹¹. Reconhecem os benefícios decorrentes da adesão à CEE, mas não se interessam pela construção europeia que continua a ser-lhes essencialmente estranha. Como observava Manuel Braga da Cruz, em 1992, a opinião dos portugueses acerca do processo de integração europeia é manifestamente favorável, como o é também a opinião sobre os benefícios da adesão, mas este “é mais um optimismo de beneficiários líquidos ou receptores passivos do que um optimismo de construtores activos de unificação europeia”¹¹². Eduardo Lourenço faz uma leitura de idêntico sentido – “De um certo modo, em Portugal, como nos outros países do Ocidente, tudo está já escrito em *europeu*. A Europa, uma certa realidade entrevista como Europa, é o barco que ninguém, minimamente realista ou cínico, *deseja perder*. [P]ragmáticos, aceitamos a Europa como uma fatalidade, não como uma opção que profundamente nos implique”¹¹³. Por seu turno, Paulo de Pitta e Cunha previne contra o deslumbramento algo ingénuo com que o país se habituou a encarar os projectos da integração europeia¹¹⁴. O impacto da adesão às Comunidades, entretanto, é inegável. Portugal mudou muito nestes 20 anos, alcatroando-se de norte a sul e conhecendo um significativo (ainda que não equilibrado ou óptimo)

¹⁰⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 63.

¹⁰⁹ Cf. Luís Salgado de MATOS – *O sistema político português e a Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 786.

¹¹⁰ Cf. Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 848.

¹¹¹ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.ª ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p. 229.

¹¹² Cf. Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 849. Cf., igualmente, Fernando MEDEIROS – *A formação do espaço social português: entre a «sociedade-providência» e uma CEE providencial*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 921.

¹¹³ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.ª ed., Lisboa, Gradiva, 2005, p.

¹¹⁴ Cf. Paulo de Pitta e CUNHA – *A crise da Constituição europeia*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 94.

desenvolvimento económico e social¹¹⁵. Deixou o seu isolamento e a sua relativa marginalidade. Um muito importante resultado da integração europeia é, entretanto, o facto de Portugal se ter transformado (radicalmente, afirma Ernâni Rodrigues Lopes¹¹⁶) de país de emigração em país de imigração, o que está a implicar alterações profundas na sociedade portuguesa.

2.1.2. A “cláusula europeia” na Constituição da República Portuguesa

São múltiplas, ao longo do texto constitucional, as referências à participação de Portugal no processo de construção europeia, inseridas ao cabo de sucessivas revisões constitucionais, motivadas, três delas explicitamente, pela necessidade de adaptar a Constituição à ordem jurídica comunitária¹¹⁷. O texto original omitiu a Europa e as Comunidades, ainda que, durante a sua votação, tenha sido observado que a independência nacional não devia prejudicar formas de participação de Portugal em organizações internacionais, nomeadamente a nível europeu, desde que ressalvada a igualdade de direitos entre Portugal e os demais Estados¹¹⁸. Na versão dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto – a sétima revisão constitucional – o compromisso europeu aparece reflectido nas normas dos artigos 7.º, números 5 e 6, 8.º, n.º 4, 15.º, n.º 5, 33.º, n.º 5, 112.º, n.º 8, 119.º, n.º 1, alínea i), 133.º, alínea b), 161.º, alínea n), 163.º, alínea f), 164.º, alínea p), 197.º, n.º 1, alínea i), 227.º, n.º 1, alíneas v) e x), e 295.º. A estas menções expressas soma-se a manifesta sensibilidade da doutrina jusconstitucionalista lusa para o relevo que não pode deixar de assumir a “interacção das cartas de direitos nacionais em rede com a constituição de direitos europeia, formal e materialmente entendida” para a interpretação e concretização dos direitos fundamentais na ordem jurídico-constitucional portuguesa¹¹⁹.

¹¹⁵ Cf. Augusto MATEUS – *A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 660; Fernando MEDEIROS – *A formação do espaço social português: entre a «sociedade-providência» e uma CEE providencial*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 919.

¹¹⁶ Cf. Ernâni Rodrigues LOPES – *O processo de integração de Portugal nas Comunidades (Europeias) – uma avaliação geral, década e meia depois*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 211.

¹¹⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 34-46.

¹¹⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 198-199.

¹¹⁹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 324-325.

Sob a epígrafe “relações internacionais”, o artigo 7.º, n.º 5, declara o empenho de Portugal no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos. Portugal pode – adianta o n.º 6 do mesmo artigo –, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia. O n.º 5 foi introduzido pela segunda revisão constitucional¹²⁰, dando acolhimento à adesão de Portugal às Comunidades Europeias, mas sem se esgotar aí, antes visando toda a Europa como realidade geo-política e cultural¹²¹. O n.º 6 foi aditado pela terceira revisão¹²², um processo extraordinário, cujo fito foi unicamente o de proceder às adaptações constitucionais necessárias para permitir a aprovação e ratificação do Tratado da União Europeia, por se considerar que a vaga formulação do artigo 7.º n.º 4 era insuficiente para incorporar na ordem constitucional interna “todas as implicações supervenientes do aprofundamento comunitário mesmo que desconformes com concretos preceitos constitucionais”¹²³. Como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a introdução deste preceito teve profundas implicações porque, ao dar guarida ao exercício em comum de certos poderes de soberania no quadro da união política europeia, implicou uma reconsideração do entendimento tradicional do princípio da independência nacional, que constitui um dos princípios constitucionais fundamentais e um dos limites materiais de revisão; este, como outros conceitos clássicos e estruturantes do direito constitucional clássico (Estado, soberania), deve ser lido em articulação com a cláusula de integração europeia¹²⁴. A quinta revisão constitucional¹²⁵ previu o exercício em cooperação dos poderes necessários à construção europeia, espelhando a europeização comunitária do espaço de liberdade, justiça e

¹²⁰ Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

¹²¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 243.

¹²² Lei Constitucional n.º 1/92, de 20 de Setembro.

¹²³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 34-35. Cf., igualmente, Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Preliminares: o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I, 7.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 395.

¹²⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 35-36, 219. Cf., igualmente, Marcelo Rebelo de SOUSA e José de Melo ALEXANDRINO – *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 79.

¹²⁵ Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro.

segurança, até então considerado como espaço essencialmente intergovernamental referente aos 2.º e 3.º pilares da União Europeia; o que viria a ser aprofundado pela sexta revisão constitucional¹²⁶.

Jorge Miranda entende que esta inserção sistemática da cláusula europeia no contexto das relações internacionais é reveladora das reservas ainda mantidas por Portugal na assunção do seu compromisso europeu, na medida em que este continua a tomar a política europeia como um aspecto da sua política externa e nem sequer a confina à Comunidade e à União Europeia¹²⁷. Gomes Canotilho e Vital Moreira observam, por seu turno, que a Constituição tem sido particularmente cuidadosa quanto ao problema das transferências de soberania a favor da União Europeia. A fórmula escolhida pelo legislador de revisão – “convencionar o exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários” – reforça, no entender destes autores, a ideia de que os Estados membros continuam a ser os “donos do tratado”, pelo que o artigo 7.º n.º 6 não pode ser lido como uma cláusula de limitação de soberania justificativa da derrogação de normas constitucionais e sempre será possível sujeitar os tratados da União a escrutínio constitucional interno, em sede de fiscalização preventiva¹²⁸. Em idêntico sentido, Jorge Miranda sustenta que este preceito não prevê transferência ou renúncia de raiz de poderes compreendidos na soberania estadual, mas apenas delegação do seu exercício, a convencionar com respeito pelos princípios da reciprocidade e da subsidiariedade¹²⁹.

O artigo 8.º, que versa sobre direito internacional, dispõe genericamente, no seu n.º 3, que as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos; e especifica, no n.º 4, que as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático. O n.º 3 foi introduzido pela primeira revisão constitucional, de 1982¹³⁰, numa

¹²⁶ Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Junho. Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 38-39.

¹²⁷ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 57-58; IDEM – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 208-209.

¹²⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 248.

¹²⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Preliminares: o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I, 7.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 420.

¹³⁰ Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro.

assumida antecipação da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, e modificado pela segunda revisão, de 1989¹³¹. Este preceito explicita uma das mais importantes consequências jurídicas da adesão a uma organização supra-nacional, a submissão directa e imediata às normas dela emanadas (regulamentos, directivas), nos termos dos respectivos tratados constitutivos¹³². Ainda que extensivo ao Direito criado por quaisquer organizações internacionais que satisfaçam as suas exigências, esta norma foi pensada em função da CEE e é em relação ao Direito europeu que faz inteiro sentido a sua aplicação¹³³. O n.º 4 foi introduzido pela sexta revisão constitucional, de 2004, em vista da eventual aprovação de uma Constituição Europeia que viria explicitar a hierarquia das fontes de Direito da União Europeia¹³⁴. Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que este n.º 4 operou uma alteração profunda no que respeita à hierarquia das normas do ordenamento europeu relativamente ao sistema de fontes do Direito interno português, porque reconheceu a primazia do direito comunitário na ordem jurídica nacional¹³⁵. O princípio do primado do Direito da União está limitado por um núcleo essencial da Constituição – os princípios fundamentais do Estado de direito democrático – que funcionarão como uma espécie de reserva de ordem pública constitucional contra eventuais preceitos aniquiladores da estadualidade, juridicidade, democraticidade e fundamentalidade de direitos básicos. Esta salvaguarda operada pela parte final do n.º 4 não abarca, contudo, todas as matérias que constituem limites materiais de revisão constitucional, o que leva Gomes Canotilho e Vital Moreira a questionar se, ao admitir que prevaleçam na ordem jurídica interna normas da União incompatíveis com princípios constitucionais protegidos contra a própria revisão constitucional, o n.º 4 não estará a afrontar o núcleo mínimo de protecção da independência nacional, justamente o primeiro dos limites materiais¹³⁶. Ainda segundo estes autores, o primado do Direito da União não pode significar a prevalência de todas as normas da UE independentemente da dignidade do seu conteúdo, nem que essas normas assumem carácter constitucional, “pois não se trata de uma ordem jurídica europeia hierarquicamente superior às

¹³¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 184, 251.

¹³² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 263.

¹³³ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 200.

¹³⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 39.

¹³⁵ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 187, 264-266.

¹³⁶ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 267.

ordens jurídicas nacionais, mas ordens jurídicas diferentes em que o primado do direito da União não é um *primado constitucional* mas apenas um *primado de aplicação*”¹³⁷. O que o primado implica é que o Direito da União não pode ser declarado inconstitucional nem desaplicado por alegada inconstitucionalidade ou desconformidade com normas de Direito interno – goza de imunidade face ao sistema constitucional de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade reforçada. Igualmente imunes, estarão, as normas de Direito interno que implementem o Direito da UE, ainda que aqui a imunidade seja restrita às normas impostas pelo regime normativo das directivas¹³⁸. O primado não vale para os tratados antes de serem ratificados – justificando-se, quanto a estes, o escrutínio da sua conformidade com a Constituição¹³⁹.

O artigo 15.º estabelece, no seu n.º 1, o princípio da equiparação dos estrangeiros e apátridas aos cidadãos nacionais, mas exceptua alguns direitos, designadamente os direitos políticos (n.º 2), uma excepção a que, por sua vez, abre novas excepções em benefício, entre outros, dos cidadãos dos Estados membros da União Europeia. Mediante condições de reciprocidade, a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais (n.º 4) e, especificamente aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal, o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu (n.º 5). Os direitos eleitorais dos cidadãos comunitários residentes em Portugal foram introduzidos pela terceira revisão constitucional, de 1992, constituindo o n.º 5 uma refracção, na ordem constitucional portuguesa, da cidadania europeia instituída pelo Tratado de Maastricht¹⁴⁰. O reconhecimento de capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições autárquicas, que não é privativo dos cidadãos da União Europeia, depende de reciprocidade e não constitui uma obrigação constitucional, mas uma mera faculdade, como resulta da fórmula adoptada (“a lei pode”). Esta mesma fórmula facultativa é empregue a respeito da capacidade eleitoral nas eleições para o Parlamento Europeu, mas não deve levar-nos a entender este direito como estando na disposição da lei, uma vez que ele decorre das obrigações dos Estados membros,

¹³⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 267-268.

¹³⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 270-271.

¹³⁹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 271-272.

¹⁴⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 361.

nos termos do Tratado da União Europeia¹⁴¹. Do mesmo modo, o princípio da reciprocidade sofre aqui restrições, pois um Estado membro não poderá invocar o não cumprimento das obrigações comunitárias por outros Estados membros para justificar o seu próprio inadimplemento¹⁴². O artigo 33.º, n.º 5, salvaguarda, em matéria de extradição, a aplicação das normas de cooperação judiciária penal estabelecidas no âmbito da União Europeia. Este preceito foi aditado pela revisão constitucional de 2001, de modo a dar guarida constitucional à cooperação judiciária internacional em matéria penal, em cujo âmbito cabem medidas como a extradição, a transmissão de processos penais, a execução de sentenças penais, a transferência de pessoas condenadas a penas e medidas de segurança privativas de liberdade, até à vigilância de pessoas condenadas ou libertadas condicionalmente e o auxílio judiciário mútuo em processo penal. Esta cooperação – sustentam Gomes Canotilho e Vital Moreira – deve ser sempre formalizada através de tratados ou acordos internacionais e está sujeita a importantes pressupostos negativos, justificativos da recusa de cooperação, desde logo a não observância das exigências da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e de outros instrumentos relevantes na matéria, ratificados por Portugal¹⁴³. O artigo 112.º, n.º 8, estatui que a transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional. A referência às normas de direito comunitário foi introduzida pela revisão constitucional de 1997, que aditou um n.º 9 estatuinto que a transposição das directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assumiria a forma de lei ou de decreto-lei, conforme os casos¹⁴⁴. O texto e a numeração actual foram fixados com a sexta revisão constitucional, de 2004.

Em matéria de processo eleitoral europeu, relevam as normas dos artigos 133.º, alínea b), segundo a qual cabe ao Presidente da República marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições dos Deputados ao Parlamento Europeu, e 119.º, n.º 1, alínea i), que determina a publicação no jornal oficial, *Diário da República*, dos resultados das eleições para o Parlamento Europeu. A consagração constitucional do Parlamento Europeu deu-se com a revisão constitucional de 1989, tendo sido esta a primeira vez que um órgão próprio de uma instituição internacional adquiriu relevância no interior de uma Constituição estatal. Segundo

¹⁴¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 360-362.

¹⁴² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 362.

¹⁴³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 534-535.

¹⁴⁴ Cf. Marcelo Rebelo de SOUSA e José de Melo ALEXANDRINO – *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 226.

Jorge Miranda, esta constitucionalização do Parlamento Europeu não foi feita tanto por razões de integração comunitária quanto para dissipar dúvidas sobre a sujeição da eleição de deputados portugueses aos princípios gerais de Direito eleitoral consignados na Constituição¹⁴⁵. O artigo 161.º, alínea n), elenca entre as competências políticas e legislativas da Assembleia da República, a de se pronunciar, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada. Na anotação que fazem a este preceito, Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram tratar-se de uma maneira necessária, ainda que insuficiente, de compensar a quebra de competência legislativa parlamentar infligida pelo processo de integração europeia e notam que a pronúncia não possui força vinculativa, estando o Governo apenas obrigado a enviar à Assembleia os projectos de actos comunitários, não a agir em conformidade com o parecer que esta emita¹⁴⁶. Compete igualmente à Assembleia da República – agora por força do artigo 163.º, alínea f) – acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da união europeia; uma competência de fiscalização, densificada pela Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, cuja prática tem sido pouco efectiva¹⁴⁷. Correlato destes preceitos, compete ao Governo, no exercício de funções políticas, apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, informação referente ao processo de construção da união europeia [artigo 197.º, n.º 1, alínea i)]. É da exclusiva competência da Assembleia da República, nos termos do artigo 164.º alínea p), legislar sobre o regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão; preceito incongruente, por excluir a Comissão¹⁴⁸. A Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, veio, entretanto, regular o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, finalmente¹⁴⁹ instituindo o regime de que dependia a aplicação deste preceito e do contido no artigo 161.º, alínea n). Este pretendido reforço do papel da Assembleia da República no acompanhamento do processo de construção da União Europeia foi operado pela terceira e quarta revisões constitucionais¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 200.

¹⁴⁶ Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 497 e 504-505.

¹⁴⁷ Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 511-513.

¹⁴⁸ Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 497, 505 e 521.

¹⁴⁹ Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 497, 504-505 e 521.

¹⁵⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 35, 37.

As regiões autónomas contam entre os seus poderes – elencados no artigo 227.º, n.º 1 – o de se pronunciar, em matérias do seu interesse específico, sobre a definição das posições do Estado português no âmbito do processo de construção europeia e o de participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como o de transpor actos jurídicos da União para a ordem jurídica interna [alíneas v) e x)]. Um e outro preceitos aditados pela revisão constitucional de 1997.

O artigo 295.º estabelece que o disposto no n.º 3 do artigo 115.º – ou seja, que o referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo – não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia. Esta norma foi introduzida pela sétima revisão constitucional, de 2005, com o assumido propósito de, num primeiro momento, possibilitar o referendo sobre o *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, e, depois de suspenso o procedimento de ratificação do Tratado, sobre qualquer futuro tratado comunitário, dissipando as dúvidas sobre a possibilidade de submeter a referendo tratados internacionais globalmente considerados¹⁵¹. Aquando da terceira revisão constitucional, de 1992, haviam sido avançadas, sem êxito, propostas no sentido de estabelecer uma norma transitória destinada a permitir a submissão do Tratado de Maastricht a referendo antes da respectiva aprovação parlamentar¹⁵². A decisão de formular um preceito autónomo ficou a dever-se às duas decisões do Tribunal Constitucional – acórdãos n.º 531/98 e 704/2004 – que rejeitaram as perguntas referendárias aprovadas pelo Parlamento, por falta de objectividade, clareza e precisão.

2.2. Luso-tropicalismos pós-coloniais

A assunção por Portugal da sua vocação europeia não significou o completo abandono da nossa vetusta feição atlântica. O Programa do I Governo Constitucional apontava já nesse

¹⁵¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 40 e 63.

¹⁵² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 35.

sentido ao afirmar que a opção europeia, consubstanciada na integração institucional, não era excludora de uma política atlântica, até porque Portugal sempre teria relações bilaterais e singulares com todos os países de expressão portuguesa¹⁵³. Logo em 1976, de resto, o Decreto-Lei n.º 281/76, de 17 de Abril – que introduziu alterações às reservas formuladas por Portugal à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 – invocou no seu texto preambular a conveniência de ressaltar o tratamento concedido em Portugal “não só aos cidadãos brasileiros como também aos cidadãos de outros países com os quais Portugal possa vir a estabelecer relações de comunidade”, numa interessante insinuação de um projecto de comunidade lusófona com consequências no plano dos direitos a reconhecer aos cidadãos dos países membros.

A ideia de uma relação privilegiada com os povos lusófonos preserva uma enorme força nos mais distintos quadrantes do universo político português. Muitos são os que continuam a acreditar que o nosso país não pode ser compreendido no que ele tem de específico sem os descobrimentos e a expansão marítima dos séculos XV e XVI, concluindo ser necessária à preservação da identidade cultural portuguesa a manutenção de laços especiais – que, não dependendo de uma unidade política, antes se concretizam numa individualidade cultural e civilizacional – com os povos com quem Portugal viveu mais estreitamente¹⁵⁴. A identidade nacional justifica a defesa da maior aproximação aos povos lusófonos, em nome da língua e da história comuns e de uma pretendida sintonia cultural e afectiva. Ecos luso-tropicalistas que, ao insistirem no carácter excepcional da missão ultramarina portuguesa, dificultam o nosso propósito de mantermos relações privilegiadas com a África lusófona e de lhe servirmos de ponte para o continente europeu¹⁵⁵.

O texto constitucional de 1976 enfatiza a cooperação com os países de língua portuguesa¹⁵⁶. O artigo 7.º, n.º 4, estatui que Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa e, muito importante, o artigo 15.º, n.º 3, reconhece aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal, em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na

¹⁵³ Cf. <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos>, visitada em 23 de Maio de 2005.

¹⁵⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976.

¹⁵⁵ Cf. Norrie MACQUEEN – *Re-defining the ‘African vocation’: Portugal’s post-colonial identity crisis*, in “Journal of Contemporary European Studies”, vol. 11, n.º 2, 2003, p. 199.

¹⁵⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv. aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 46.

carreira diplomática. A regra do artigo 7.º n.º 4 constitui, no entender de Gomes Canotilho e Vital Moreira, um dos vectores político-constitucionais mais importantes no âmbito das relações internacionais do país. A referência constitucional a laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa é simultaneamente uma abertura constitucional para a criação de uma Comunidade de Estados de Língua Portuguesa e para a radicação de um estatuto jurídico da lusofonia onde, entre outras coisas, se completa a efectivação de cidadanias múltiplas, em vários aspectos, desde os culturais aos económicos, passando pelos políticos e diplomáticos¹⁵⁷. No que respeita ao artigo 15.º n.º 3, estes autores consideram que a Lei Constitucional n.º 1/2001 (5.ª revisão) forneceu o suporte constitucional para a radicação da cidadania dos Estados de língua portuguesa, ao permitir que aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal sejam reconhecidos direitos não conferidos a estrangeiros (desde logo, alguns direitos políticos)¹⁵⁸. Num sentido inequivocamente positivo, observam noutro ponto, alargou a possibilidade de atribuição de certos direitos fundamentais a cidadãos de estados de língua portuguesa até ao momento reservados em exclusivo a cidadãos portugueses¹⁵⁹. O Estado é, de resto, incumbido, pelo artigo 78.º, n.º 2, alínea d), de, em colaboração com todos os agentes culturais, desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa. Continua por fazer, no entanto, a constitucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, como lamenta Jorge Bacelar Gouveia. “Se é verdade que essa comunidade começa nas pessoas, não é menos verdade que, no plano organizatório, já existe desde 1996 uma organização internacional com aquele nome – mas esta ainda não obteve os favores da constitucionalização, que evidentemente merece, lado a lado com a União Europeia ou com qualquer outra de igual magnitude”¹⁶⁰.

Esta cooperação tem assumido múltiplas formas, entre as quais avultam acordos celebrados entre Portugal e Estados lusófonos – antes e depois de institucionalizada a CPLP – no domínio da política de língua, das migrações e dos direitos dos estrangeiros, com especial atenção para as áreas do emprego e formação profissional. Um breve inventário destes acordos exige que mencionemos o *Acordo geral sobre migração entre Portugal e Cabo*

¹⁵⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 242-243.

¹⁵⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 223.

¹⁵⁹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 305.

¹⁶⁰ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *Reflexões sobre a 5.ª revisão da Constituição portuguesa*, in *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Âncora Editora, 2001, p. 17.

Verde, assinado em 16 de Fevereiro de 1976¹⁶¹; o *Acordo especial entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde regulador do estatuto de pessoas e regime dos seus bens*, assinado em 15 de Abril de 1976¹⁶² (acordo em tudo idêntico ao que veio a ser assinado, em 21 de Junho de 1976, entre Portugal e a República da Guiné-Bissau¹⁶³); o *Acordo geral sobre migração entre a República Democrática de S. Tomé e Príncipe e a República de Portugal*, assinado em 17 de Julho de 1978¹⁶⁴, semelhante ao assinado, em 24 de Fevereiro de 1979, entre Portugal e a República da Guiné-Bissau¹⁶⁵; o *Acordo de cooperação entre a República Portuguesa e a República de Moçambique visando a criação do Centro de Ensino e Língua Portuguesa de Maputo*, assinado em 28 de Julho de 1995¹⁶⁶; o *Acordo entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil relativo à isenção de vistos*, assinado em 15 de Abril de 1996¹⁶⁷; o *Protocolo sobre emigração temporária de trabalhadores cabo-verdianos para a prestação de trabalho em Portugal*, assinado em 18 de Fevereiro de 1997¹⁶⁸; o *Tratado de amizade, cooperação e consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil*, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000¹⁶⁹ (que revogou a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, celebrada em Brasília em 7 de Setembro de 1971); a *Convenção sobre segurança social entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde*, assinada na cidade da Praia em 10 de Abril de 2001¹⁷⁰; e o *Acordo administrativo relativo às modalidades de aplicação da Convenção sobre segurança social entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde*, assinado em Cabo Verde, em 25 de Julho de 2007¹⁷¹.

Expressão ainda do especial cuidado posto pelo Estado português na protecção dos seus laços lusófonos, são as cláusulas de salvaguarda amiúde fixadas em prol dos compromissos assumidos ou a assumir com Estados de língua portuguesa. O Decreto-Lei n.º

¹⁶¹ Aprovado para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 524-G/76, de 5 de Julho.

¹⁶² Aprovado para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 524-J/76, de 5 de Julho.

¹⁶³ Aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 18/77, de 7 de Janeiro.

¹⁶⁴ Aprovado pelo Decreto n.º 155/78, de 16 de Dezembro e, novamente, pelo Decreto n.º 34/79, de 21 de Abril.

¹⁶⁵ Aprovado pelo Decreto n.º 115/81, de 5 de Setembro.

¹⁶⁶ Aprovado pelo Decreto n.º 25/96, de 7 de Setembro.

¹⁶⁷ Aprovado pelo Decreto n.º 24/96, de 7 de Setembro.

¹⁶⁸ Aprovado pelo Decreto n.º 60/97, de 19 de Novembro.

¹⁶⁹ Aprovado, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 28 de Setembro, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de Dezembro. O Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho, regulamentou a aplicação do Tratado no que respeita ao regime processual de atribuição e registo do estatuto de igualdade aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal bem como o reflexo em Portugal da atribuição do estatuto de igualdade a cidadãos portugueses residentes no Brasil.

¹⁷⁰ Aprovada pelo Decreto n.º 2/2005, de 4 de Fevereiro.

¹⁷¹ Tornado público pelo Aviso n.º 379/2007, de 20 de Novembro.

244/98, de 8 de Agosto, sobre o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português, salvaguardava, no seu art. 1.º, n.º 2, os regimes especiais previstos em tratados ou convenções internacionais de que Portugal seja parte ou a que adira, nomeadamente os celebrados ou que venha a celebrar com países de língua oficial portuguesa. Este preceito correspondia, no essencial, ao art. 4.º da anterior Lei de Estrangeiros – o Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março – com a diferença de o legislador ter optado por referir expressamente os acordos com os Países de Língua Oficial Portuguesa¹⁷². A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprovou o novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, salvaguarda, no seu artigo 5.º n.º 1, os regimes constantes de convenções internacionais, “em especial os celebrados ou que venha a celebrar com países de língua oficial portuguesa, a nível bilateral ou no quadro da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa” e, no artigo 84.º, excepciona o regime previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, de Abril de 2000, no que respeita ao título de residência. O relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 2000¹⁷³ assumiu como prioritários o aperfeiçoamento da legislação portuguesa sobre a nacionalidade, no âmbito da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, e o acompanhamento activo do processo de harmonização de legislação em matéria de imigrantes a nível da União Europeia, salvaguardando os acordos estabelecidos ou a estabelecer com os países da CPLP. Do mesmo modo, as Grandes Opções do Plano para 2005-2009, sublinham a importância de uma convergência com os parceiros europeus, no domínio da segurança interna, mas ressaltaram a preservação dos laços lusófonos – “o Governo elege como grandes prioridades para a legislatura, na área da política de segurança interna: projectar em Portugal, de forma coordenada com os nossos parceiros europeus, as políticas comuns, sem prejuízo das nossas relações privilegiadas com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa; dar corpo a uma política comum de imigração, que corresponda aos compromissos no quadro europeu e, ao mesmo tempo, responda às nossas relações especiais com os países da comunidade de povos e países de língua portuguesa”.

São lusófonos os principais países beneficiários da política de cooperação portuguesa. As Grandes Opções do Plano para 1992¹⁷⁴, no capítulo dedicado ao posicionamento de Portugal no mundo, deram especial relevo ao reforço da cooperação com os Países Africanos

¹⁷² Cf. Paulo Manuel COSTA – *Regime Jurídico de Entrada e Permanência de Estrangeiros Anotado e Comentado*, Lisboa, Rei dos Livros, 1999, p. 8.

¹⁷³ Aprovadas pela Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril.

¹⁷⁴ Definidas pela Lei n.º 1/92, de 9 de Março.

de Língua Oficial Portuguesa, nos domínios da defesa da língua e da valorização da cultura portuguesa, bem como das acções correspondentes às novas necessidades daqueles países, auxiliando a sua transição para a democracia e colaborando no seu processo de desenvolvimento; ao tempo, Portugal empenhava-se na defesa da identidade e do direito à autodeterminação do povo de Timor-Leste e já se pretendia ponte entre o Brasil/Mercosul e a Europa Comunitária. Com ligeiras cambiantes, tem sido este o discurso repetidamente assumido pelos sucessivos Governos e Planos anuais¹⁷⁵. O propósito de implementar acordos de imigração com o mundo lusófono, susceptíveis de configurar um *modus operandi* na órbita das parcerias de cooperação e de assegurar uma integração de qualidade dos imigrantes provenientes desses países, tem sido assumido por sucessivos Governos¹⁷⁶. O *Programa Lusíadas* foi criado em 1996¹⁷⁷ com o propósito de estimular o desenvolvimento de projectos de cooperação no domínio do voluntariado juvenil, a estabelecer nos países africanos de língua oficial portuguesa, nas áreas da saúde, educação e alfabetização, formação profissional, levantamento, recuperação e preservação do património natural e do património histórico-cultural, instalação de bibliotecas e de centros de difusão de cultura e de promoção da língua portuguesa, entre outras. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, publicada em 15 de Maio, que ditou uma série de medidas dirigidas à integração social e profissional de imigrantes e minorias étnicas, incluiu entre essas medidas a promoção do reforço das acções, projectos e programas de cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa na área do emprego e formação profissional, no quadro das políticas definidas pelos serviços competentes e, designadamente, nos respectivos serviços de prestação de informações aos candidatos à emigração, nos processos de recrutamento e na organização e funcionamento dos serviços de emprego e formação (ponto 7). O Decreto-Lei n.º 165/2006, de 11 de Agosto, que estabeleceu o regime jurídico do ensino do português (a divulgação e o estudo da língua e da cultura portuguesa) no estrangeiro, estatuiu que, sempre que possível, o Estado desenvolve as acções e actividades em que se estriba a sua intervenção em cooperação com os restantes Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (artigo 5.º, n.º 3); e identificou como modalidade de organização do ensino português no estrangeiro a criação de escolas portuguesas nos países de língua oficial portuguesa, a reger-se por estatutos próprios (artigo 6.º n.º 2). O Decreto-Lei n.º 183/2006, de 6 de Setembro, criou, ao abrigo do *Protocolo*

¹⁷⁵ Vejam-se, a título exemplificativo, as Grandes Opções do Plano para 2000 (aprovadas pela Lei n.º 3-A/2000, de 4 de Abril); para 2001 (aprovadas pela Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro); para 2002 (aprovadas pela Lei n.º 109-A/2001, de 27 de Dezembro); para 2007 (aprovadas pela Lei n.º 52/2006, de 1 de Setembro); e para 2008 (aprovadas pela Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto).

¹⁷⁶ Vejam-se, nomeadamente, as Grandes Opções do Plano para 2001 e 2002.

¹⁷⁷ Pela Portaria n.º 745-H/96, de 18 de Dezembro, que aprovou o regulamento do Programa.

Relativo ao Centro de Ensino e Língua Portuguesa de Luanda, celebrado entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República de Angola e assinado em Luanda em 1 de Março de 1995, a Escola Portuguesa de Luanda – Centro de Ensino e Língua Portuguesa, com o objectivo de promover o ensino e difusão da língua e da cultura portuguesas bem como alargar, ao nível dos ensinos básico e secundário, aos jovens portugueses e angolanos, em idade escolar, o acesso àqueles níveis de ensino, possibilitando uma formação de base cultural portuguesa. O documento intitulado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*, anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, sublinhou igualmente a importância das relações com a África lusófona e com Timor Leste, domínio em que Portugal dispõe de “vantagens comparativas interessantes”. A missão fundamental da cooperação portuguesa – diz-se aí – consiste em “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económicos e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito”. Pela riqueza da partilha de conhecimentos e pela posição estratégica que pode assumir no seio da comunidade internacional, a valorização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa constitui uma prioridade para Portugal. “A capacidade de trabalhar em rede [é] reconhecidamente uma competência fundamental no relacionamento internacional contemporâneo. Assume deste modo uma grande relevância a capacidade de gerar, a partir de referências partilhadas, abordagens sinérgicas face a problemas comuns. É assim que a lusofonia deve ser entendida, não apenas como um espaço linguístico partilhado, mas antes como um espaço relevante para o trabalho em rede. A CPLP, organização internacional que congrega os países de expressão portuguesa, representa um importante domínio de trabalho para a cooperação portuguesa, criando-se em particular a possibilidade de utilizar a língua comum como potenciadora de intervenções envolvendo três ou mais países lusófonos”.

A especial atenção devida aos parceiros lusófonos reflecte-se igualmente ao nível das políticas dirigidas à integração dos imigrantes. As Grandes Opções do Plano para 2000 elegeram como medidas fundamentais para o desenvolvimento de uma política de plena integração dos imigrantes e minorias étnicas, entre outras, a regulamentação do acesso à acção social escolar por parte da comunidade imigrante, muito particularmente para a de expressão oficial portuguesa, bem como do quadro formativo, da carreira e classificação laboral dos mediadores culturais. As Grandes Opções do Plano para 2002 apontaram, como medidas a implementar no capítulo da imigração e minorias étnicas, o desenvolvimento e celebração de novos acordos de colaboração com os países de origem dos imigrantes, particularmente dos

países lusófonos, no sentido de assegurar uma integração de qualidade dos imigrantes provenientes desses países.

Esta preferência oficial não é, no entanto, secundada pela realidade. A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) notou, no seu Terceiro Relatório sobre Portugal, adoptado em 30 de Junho de 2006, que, maugrado a comunidade de língua, os imigrantes de origem brasileira e africana se sentem excluídos do processo de integração e desfavorecidos em relação aos imigrantes oriundos da Europa de Leste, expressando a sua preocupação pelo facto de vários estudos mostrarem que a diferença de tratamento dado pela sociedade portuguesa aos imigrantes da Europa de Leste comparativamente aos da África e América do Sul está em parte relacionada com preconceitos e estereótipos racistas baseados na cor da pele que conduzem a actos de discriminação racial sobretudo nas áreas do emprego e habitação. A discriminação positiva de que legalmente beneficiam os imigrantes lusófonos não tem correspondência na sua efectiva integração na comunidade portuguesa.

3. Lugares Paralelos – França e Reino Unido

3.1. Dois modos muito distintos de estar na Europa

O paralelo estabelecido com a França e o Reino Unido justifica-se, não apenas porque ambos têm um passado de colonizadores e por os seus imigrantes serem em larga medida oriundos das suas ex-colónias, mas também porque são países com uma experiência europeia mais vasta do que Portugal e representam dois modos muito diferentes de estar no projecto Europa – a França, desde a primeira hora e principal impulsionadora; o Reino Unido, admitido mais tarde, fundador de um projecto europeu alternativo, a EFTA¹⁷⁸, e conhecido pelo seu eurocepticismo, expresso nas reservas opostas à cidadania europeia, à moeda única e aos acordos de Schengen¹⁷⁹. Não iremos alongar-nos na descrição do percurso europeu feito

¹⁷⁸ Para o qual “arrastou” Portugal... Sobre a influência exercida pelo Reino Unido no relacionamento de Portugal com as Comunidades Europeias, cf. José Calvet de MAGALHÃES – *A participação de Portugal nas instituições internacionais do pós-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 131-132; José Medeiros FERREIRA – *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 155-156 e 161. Sobre a EFTA, cf. João Mota de CAMPOS – *Direito Comunitário. I. O Direito Institucional*, 7.ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, pp. 96-100.

¹⁷⁹ Cf. Lucas PRAKKE – *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in Lucas Prakke e Constantijn Kortmann (eds.), *Constitutional law of 15 EU member states*, Deventer, Kluwer, 2004, p. 869.

por cada um deles, nem na enunciação do lugar que a Europa ocupa no discurso político dominante num e noutro países, limitando-nos, nesta sede, a atentar no modo como a “cláusula europeia” tem vindo a fazer o seu percurso nas respectivas ordens jusconstitucionais.

A Constituição francesa, de 4 de Outubro de 1958, integra uma secção autónoma dedicada às Comunidades e à União Europeia – inicialmente, o título XIV e, desde a revisão constitucional de 1993¹⁸⁰, o título XV – intitulada *Des Communautés européennes et de l’Union européenne*¹⁸¹. Aí se estatui que a República participa nas Comunidades europeias e na União europeia, formações constituídas por Estados que optaram livremente por exercer em comum algumas das suas competências, nos termos definidos pelos tratados fundadores (artigo 88-1, 1.º §). Em vista da ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a Lei Constitucional n.º 2005-204, de 1 de Março, aditou um segundo parágrafo a este preceito, autorizando a República a participar na União Europeia nas condições previstas pelo novo tratado (artigo 88-1, 2.º §); para além de ter previsto uma nova versão do título XV para valer a partir do momento em que o Tratado constitucional entrasse em vigor¹⁸².

Nos termos do artigo 88-2¹⁸³, a França consente, sob reserva de reciprocidade e de acordo com as modalidades previstas no Tratado da União Europeia, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, na transferência de competências necessárias ao estabelecimento da união económica e monetária europeia (1.º §)¹⁸⁴. Ainda sob reserva de reciprocidade e segundo as modalidades previstas pelo Tratado da Comunidade Europeia, na redacção resultante do tratado assinado em 2 de Outubro de 1997, podem ser consentidas as transferências de competências necessárias à determinação das regras respeitantes à livre circulação de pessoas e domínios conexos (2.º §)¹⁸⁵. A lei define as regras relativas ao mandato de detenção europeu em aplicação das decisões tomadas com fundamento no Tratado da União Europeia (3.º §)¹⁸⁶.

O direito de voto e elegibilidade nas eleições municipais francesas pode ser atribuído aos cidadãos da União residentes em França, sob reserva de reciprocidade e segundo as modalidades previstas pelo Tratado da União Europeia assinado em 7 de Fevereiro de 1992. Estes cidadãos não podem, contudo, exercer as funções de presidente da câmara municipal ou de adjunto, nem participar na designação dos eleitores senatoriais ou na eleição dos

¹⁸⁰ Artigo 3.º da Lei Constitucional n.º 93-952, de 27 de Julho.

¹⁸¹ Título fixado pelo artigo 5.º da Lei Constitucional n.º 92-554, de 25 de Junho.

¹⁸² Artigo 3.º da Lei Constitucional n.º 2005-204, de 1 de Março.

¹⁸³ Introduzido pela Lei Constitucional n.º 92-554, de 25 de Junho.

¹⁸⁴ Modificado pela Lei Constitucional n.º 99-49, de 25 de Janeiro.

¹⁸⁵ Introduzido pela Lei Constitucional n.º 99-49, de 25 de Janeiro.

¹⁸⁶ Introduzido pela Lei Constitucional n.º 2003-267 de 25 de Março.

senadores. As condições de aplicação deste preceito são definidas por lei orgânica votada por ambas as assembleias (artigo 88-3)¹⁸⁷.

O Governo submete à Assembleia nacional e ao Senado os projectos e propostas de actos das Comunidades europeias e da União europeia que comportem disposições de natureza legislativa, logo que esses projectos e propostas sejam transmitidos ao Conselho da União europeia. O Governo pode, de igual modo, submeter-lhes outros projectos ou propostas de actos, bem como qualquer documento emitido por uma instituição da União Europeia. Qualquer das assembleias pode votar resoluções sobre os projectos, propostas e documentos que lhes sejam submetidos (artigo 88-4)¹⁸⁸. Qualquer projecto de lei que autorize a ratificação de um tratado relativo à adesão de um Estado à União e às Comunidades europeias é sujeito a referendo pelo Presidente da República (artigo 88-5)¹⁸⁹.

No Reino Unido, a participação no projecto europeu é regida, em primeira linha, pelo *European Communities Act* de 1972 (chapter 68), de 17 de Outubro, uma lei materialmente constitucional¹⁹⁰, aprovada pelo Parlamento britânico aquando da adesão às Comunidades, formalizada a 22 de Janeiro de 1972 e efectiva a partir de 1 de Janeiro de 1973. De acordo com a secção 2, n.º 1, todos os direitos, poderes, responsabilidades, deveres e restrições a criar ou a surgir no quadro dos Tratados, bem como todos os procedimentos neles previstos, são juridicamente reconhecidos, respeitados e justiciáveis, sem necessidade de qualquer acto destinado a atribuir-lhes força jurídica ou a permitir o seu uso no Reino Unido. O Executivo pode, a qualquer momento, adoptar medidas regulamentares com vista, nomeadamente, à implementação dos compromissos assumidos pelo Reino Unido perante as Comunidades e a assegurar a eficácia jurídica interna das normas comunitárias [secção 2, n.º 2, alíneas a) e b)]; podendo, no exercício de qualquer competência legislativa, tomar em consideração os objectivos das Comunidades, bem como os direitos e deveres surgidos ao abrigo dos Tratados (secção 2, n.º 2, 2.º §). Os preceitos a definir ao abrigo deste n.º 2 incluem quaisquer preceitos susceptíveis de definição por *Act of Parliament* (secção 2, n.º 4). A secção 3, n.º 1, estabelece que qualquer questão, a surgir no decurso de um processo judicial, sobre o sentido ou efeito de algum dos Tratados, ou sobre a validade, sentido e efeito de algum instrumento comunitário, deve ser tratada como uma questão de Direito e, se não remetida para o Tribunal

¹⁸⁷ Introduzido pela Lei Constitucional n.º 92-554, de 25 de Junho.

¹⁸⁸ Introduzido pela Lei Constitucional n.º 92-554, de 25 de Junho, e modificado pela Lei Constitucional n.º 99-49, de 25 de Janeiro.

¹⁸⁹ Este preceito foi introduzido pela Lei Constitucional n.º 2005-204, de 1 de Março, que ressalvou as adesões subsequentes à conferência intergovernamental convocada pelo Conselho europeu antes de 1 de Julho de 2004.

¹⁹⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Constituição e integração*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 177.

das Comunidades, resolvida de acordo com os princípios definidos pela jurisprudência deste Tribunal. Os tribunais britânicos tomam conhecimento dos Tratados, do Jornal Oficial (que é admissível como prova em juízo) e da jurisprudência do Tribunal de Justiça (secção 3, números 2, 3 e 4). Lord Bridge viria, nos fundamentos da decisão da *House of Lords* no processo *Factortame v. Secretary of State for Transport*, em 1991, a sustentar que os tribunais britânicos têm o dever de afastar qualquer norma de Direito interno que conflitue com uma regra directamente aplicável de Direito comunitário, tese que depressa foi contestada¹⁹¹.

Em apenso, o *European Communities Act* de 1972 elenca as normas de Direito interno revogadas (*schedule 3*) ou alteradas (*schedule 4*) em virtude dos compromissos assumidos perante a Comunidade (secção 4, n.º 1). As secções 5 e 6 dispõem sobre as implicações desses compromissos em matéria de tarifas alfandegárias e política agrícola comum. As secções 7, 8, 9 e 10, que versavam sobre açúcar, indústria cinematográfica, empresas e práticas comerciais restritivas foram, entretanto, revogadas. A secção 11 prevê e pune como delitos contra as Comunidades a prestação consciente de falsas declarações perante o Tribunal de Justiça e a divulgação indevida de quaisquer informações confidenciais obtidas no âmbito da CEEA (Euratom). A secção 12 estatui que qualquer dado que, por lei, possa ser facultado ao Governo britânico, pode igualmente ser revelado no cumprimento de um dever imposto pelo Direito comunitário a uma instituição da Comunidade.

Entre as muitas alterações sofridas por esta lei, avultam os *European Communities (Amendment) Acts* de 1986 (c. 58), 1993 (c. 32), 1998 (c. 21) e 2002 (c.3), adoptados na sequência e com vista a incorporar as sucessivas revisões dos Tratados europeus. O *European Communities (Amendment) Act* de 1986, de 7 de Novembro, aprovou o Acto Único Europeu, estendeu os preceitos relativos ao Tribunal de Justiça das Comunidades a quaisquer outras instâncias a este associadas e fez substituir as referências à Assembleia das Comunidades Europeias pela designação Parlamento Europeu. O *European Communities (Amendment) Act* de 1993, de 20 de Julho, aprovou o Tratado de Maastricht¹⁹²; definiu os apertados requisitos a observar caso o Reino Unido venha a pretender avançar para o terceiro estágio da união económica e monetária; impôs ao Governador do Banco de Inglaterra a apresentação de relatórios anuais ao Parlamento (sujeitos a aprovação por resolução de cada uma das câmaras) em cumprimento do artigo 108.º do Tratado CE; impôs a apresentação pelo Governo à

¹⁹¹ Cf. Damian CHALMERS – *The application of Community law in the United Kingdom, 1994-1998*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 85-94.

¹⁹² Sobre a controvérsia em torno da ratificação do Tratado de Maastricht pelo Executivo britânico, cf. Damian CHALMERS – *The application of Community law in the United Kingdom, 1994-1998*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 84-85.

Comissão Europeia de informações sobre crescimento económico, investimento industrial, emprego e balança comercial (com dados comparativos de outros Estados membros), antecedida de relatório ao Parlamento; e definiu como condição para a nomeação como representante do Reino Unido no Comité das Regiões que se trate de membro eleito uma autoridade local. O *European Communities (Amendment) Act* de 1998, de 11 de Junho, aprovou o Tratado de Amesterdão. O *European Communities (Amendment) Act* de 2002, de 26 de Fevereiro, aprovou o Tratado de Nice e alterou as referências ao Tribunal de Justiça das Comunidades de modo a incluir o Tribunal de Primeira Instância e os painéis judiciais a este associados.

Relevantes são, igualmente, os *European Parliamentary Elections Acts* de 1978 (c. 10), 1993 (c. 41), 1999 (c. 1) e 2002 (c. 24), que definem as circunscrições e o procedimento eleitoral, identificam os titulares de capacidade eleitoral activa e passiva, punem o voto duplo, prevêm os meios judiciais para a desqualificação de candidatos e impõem a aprovação por *Act of Parliament* de todos os tratados que impliquem um aumento dos poderes do Parlamento Europeu. Os cidadãos da União Europeia residentes no Reino Unido têm direito de voto ao abrigo das *European Parliamentary Elections (franchise of relevant citizens of the Union) Regulations* de 2001, para que remete a secção 8, n.º 5 do *European Parliamentary Elections Act* de 2002. Gozam igualmente do direito a serem eleitos, não se lhes aplicando a regra geral que desqualifica os indivíduos que não possam ser membros da *House of Commons* (secção 10, n.º 3), sendo desqualificados apenas se o tiverem sido por decisão judicial cível ou penal no Estado membro de que são nacionais (secção 10, n.º 5).

3.2. Laços extra-comunitários – *Francophonie* e *Commonwealth*

Apesar da importância que o discurso oficial lhe reconhece como vector estratégico de cooperação e modo de afirmar a França no mundo, a solidariedade francófona não merece qualquer referência expressa no texto constitucional francês. A associação com as ex-colónias foi um dos princípios definidos pela Lei Constitucional de 3 de Junho de 1958 para serem respeitados pela futura Constituição¹⁹³, mas não se traduziu em afirmações de especiais laços de amizade assentes num património cultural comum. No preâmbulo de 1958 pode ler-se que a República, norteadada pelo respeito dos direitos humanos e pelo princípio da auto-

¹⁹³ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 264-265.

determinação dos povos, oferece aos territórios ultramarinos, que manifestem vontade de a elas aderir, instituições novas fundadas no ideal comum de liberdade, igualdade e fraternidade e concebidas em vista da sua evolução democrática. O preâmbulo de 1946, anexo à Constituição, afirma ainda que a França forma com os povos ultramarinos uma união fundada na igualdade de direitos e deveres, sem distinção de raça nem de religião. Sobre as populações ultramarinas, que a República reconhece no seio do povo francês, bem como sobre os departamentos, regiões e colectividades territoriais que formam, dispõem os artigos 72-3 a 77. O artigo 88.º admite que a República possa concluir acordos de associação com os Estados que a ela desejem associar-se para desenvolver as respectivas civilizações.

O mundo associativo francófono começou a ganhar forma no início da década de 60 do século XX, com a criação de organizações como a Conferência de Ministros da Educação dos Países Francófonos, a Agência Universitária da Francofonia e a Assembleia Parlamentar da Francofonia¹⁹⁴, mas o passo decisivo para a institucionalização das solidariedades francófonas coube a três chefes de Estado africanos – Léopold Senghor, do Senegal, Habib Bourguiba, da Tunísia, Hamani Diori, da Nigéria – e ao príncipe Norodom Sihanouk, do Camboja, os impulsionadores da cimeira realizada em Niamey, a 20 de Março de 1970, de que saíria a Agência de Cooperação Cultural e Técnica, uma organização intergovernamental fundada na partilha do idioma comum e encarregue de promover a cooperação cultural e técnica entre os Estados membros e de difundir as respectivas culturas. A ACCT foi, sucessivamente, rebaptizada Agência da Francofonia (1995), Agência Intergovernamental da Francofonia (1998) e Organização Internacional da Francofonia (2005). A partir de 1986, passaram a realizar-se cimeiras regulares de chefes de Estado e de Governo dos países que têm em comum o uso do francês (ainda que este não seja a língua oficial, mas apenas a principal língua estrangeira, como é o caso da Bulgária, do Myanmar e da Roménia)¹⁹⁵. A cimeira de Cotonou, em 1995, deliberou criar o cargo de Secretário-Geral da Francofonia, com o assumido propósito de dotar o sistema institucional francófono de uma plena dimensão política. A Conferência ministerial de Antananarivo, realizada em Novembro de 2005, procedeu a uma reforma institucional, através da adopção da Carta da Francofonia onde são definidos os objectivos e princípios orientadores, as instituições e operadores (onde se incluem, entre outras, a Organização Internacional, a Assembleia Parlamentar e a Agência Universitária da Francofonia), a Cimeira, a Conferência ministerial, o Conselho Permanente e o Secretário-Geral, as funções políticas e de cooperação, as condições para aceder ao estatuto

¹⁹⁴ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

¹⁹⁵ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

de membro, associado ou observador, bem como as representações permanentes da OIF no mundo francófono e perante outras instituições internacionais. A Organização Internacional da Francofonia parece passar à margem da ideia de cidadania, não contando entre os seus objectivos com qualquer projecto nesse domínio. É comum observar-se que a Francofonia constitui um decalque, mal conseguido, da fórmula britânica da *Commonwealth*¹⁹⁶. Adriano Moreira considera-a, por seu turno, o projecto de que mais se aproxima a CPLP¹⁹⁷.

A *British Commonwealth of Nations* tomou forma à medida que o império britânico foi admitindo a autonomização de alguns dos seus domínios – Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul – no final do século XIX e primeiras décadas do século XX. Na Conferência Imperial de 1926, os primeiros-ministros dos países participantes adoptaram o *Balfour Report*, que definiu os domínios como comunidades autónomas dentro do Império britânico, iguais em estatuto, unidos na aliança comum à Coroa e membros da “comunidade britânica de nações”; uma definição acolhida pela ordem jurídica britânica com o *Statute of Westminster* de 1931 (c. 4), segundo o qual a validade das leis elaboradas pelos Parlamentos dos domínios deixou de depender da sua conformidade com o Direito vigente no Reino Unido (secção 2, n.º 2) e os actos do Parlamento britânico deixaram de estender-se aos domínios, salvo declaração expressa destes a autorizá-lo ou a requerê-lo (secção 4). Com a independência da Índia, em 1947, a criação do Estado do Paquistão e o movimento descolonizador que se seguiu, a *Commonwealth* assumiria um novo carácter, espelhado na Declaração de Londres de 1949, que admitiu a atribuição da qualidade de membro a Estados republicanos e sublinhou a natureza paritária da comunidade ao eliminar a palavra *british* da sua designação. A estrutura institucional da Comunidade é mínima¹⁹⁸, resumida praticamente ao Secretariado da *Commonwealth* (estabelecido em 1965, para desempenhar funções executivas sob a presidência de um Secretário-Geral) e às Cimeiras bienais de Chefes de Governo, onde se discute a política mundial, os assuntos económicos e sociais e o modo como estes interagem sobre os respectivos membros, e são lançadas as políticas a cumprir nos dois anos seguintes¹⁹⁹. O método é puramente intergovernamental, estribado em consultas recíprocas, discussões e mecanismos de cooperação. Em Janeiro de 1971, a Cimeira de Chefes de Governo, reunida em Singapura, adoptou a *Declaration of Commonwealth*

¹⁹⁶ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 25.

¹⁹⁷ Cf. Adriano MOREIRA – *A gestão das interdependências*, in Maria Regina Marchueta e José Fontes, *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Fundamentos político-diplomáticos*, Centro de Estudos Orientais da Fundação Oriente, 2001, p. 7.

¹⁹⁸ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

¹⁹⁹ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

Principles, que dotou a comunidade de um código ético formal, assente em princípios como a defesa da paz no mundo, a liberdade e não discriminação dos indivíduos, o direito inalienável à participação política democrática e a erradicação da pobreza.

A moderna *Commonwealth* atraiu um grande número de novos Estados africanos e asiáticos, o que a fez alargar o seu campo de acção e o alcance dos seus objectivos. Continua a ser, fundamentalmente, uma família de nações unidas por uma herança comum de língua, cultura, justiça e educação, em torno da figura simbólica do monarca, que preside²⁰⁰. Em tempos mais recentes, foi possível a Moçambique, um país que nunca esteve sob o domínio da Coroa britânica e de língua oficial portuguesa, aceder ao estatuto de membro, o que revela a abertura da comunidade, mas logo suscitou reacções no sentido de apertar as regras de admissão de novos membros, com a exigência de se tratar de países de fala inglesa e com um passado de ligação constitucional a um dos velhos membros da *Commonwealth*²⁰¹.

No cotejo que estabelece entre a *Commonwealth* e a CPLP, Paulo Canelas de Castro não tem dúvidas em preferir o modelo associativo lusófono, pela maior ambição do seu esquema orgânico funcional (que não se resume a um Secretariado cinzento, praticamente só competente para assegurar as reuniões, fazer publicar alguns textos e prover à comunicação entre os membros da *Commonwealth*), por ser o produto da vontade madura dos Estados membros (não uma forma especial de descolonização), por ser uma comunidade restrita, composta por Estados com características muito próximas (não um clube imenso, pejado de desequilíbrios), por ser uma vera organização internacional, dotada de uma Carta Constitucional e apta a tomar decisões com força jurídica (não um mero clube informal de Estados, cujos actos são *gentlemen's agreements*, destituídos de eficácia jurídico-vinculativa)²⁰². O percurso entretanto feito pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa exige que refreemos o entusiasmo, mas concordamos que a imitação do modelo anglófono (a considerar, por certo, pelas lições da experiência) não nos interessa.

²⁰⁰ Cf. Lucas PRAKKE – *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in Lucas Prakke e Constantijn Kortmann (eds.), *Constitutional law of 15 EU member states*, Deventer, Kluwer, 2004, p. 876.

²⁰¹ Cf. João DOMINGUES – *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004.

²⁰² Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 43-61.

II. União Europeia

1. Demandas identitárias e *polity-building*

A União Europeia continua a ser uma criatura *sui generis* – um híbrido entre o Estado federal e a organização internacional²⁰³, difícil de classificar e objecto de infinitas controvérsias²⁰⁴, mas é já de forma descomplexada que se afirma como comunidade política em formação. A atestá-lo aí está o recente, ainda que malogrado, processo constituinte. A simples assunção do discurso constitucional tem um valor simbólico importante na identificação da UE como comunidade política e na definição da identidade colectiva²⁰⁵. Ainda que não sejam suficientes de *per se*, o discurso constitucional e a adopção de uma Constituição têm um inegável peso simbólico na construção de uma comunidade política, mesmo porque a afirmação da comunidade enquanto tal é, inegavelmente, uma das funções desempenhadas pelo constitucionalismo²⁰⁶. Jürgen Habermas sublinha precisamente o potencial indutor de uma autocompreensão europeia que a definição de uma Constituição europeia encerra²⁰⁷, sendo certo que, para que a coesão europeia seja conseguida, importa que os europeus reconheçam os valores e as características que têm em comum e que se comprometam com a defesa daquela que é a sua particular forma de vida²⁰⁸. Do mesmo modo, em comentário ao Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Vital Moreira observou que não é de subestimar a capacidade autoconstituente da própria ideia de

²⁰³ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 30-31; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 641; Philippe SCHMITTER – *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 739-751.

²⁰⁴ Cf. Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, p. 36; Richard KUPER – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 156; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, pp. 46-49; Zenon BAŃKOWSKI e Emiliós CHRISTODOULIDIS – *The European Union as an essentially contested project*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 4, 1998, pp. 341-354.

²⁰⁵ Cf. Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 370.

²⁰⁶ Cf. Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, pp. 369-370.

²⁰⁷ Cf. Jürgen HABERMAS – *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 264.

²⁰⁸ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, 11, 2001, pp. 3 e 10.

constituição – “Em certo sentido, a ideia de constituição é uma ‘self-fulfilling notion’, autocriadora da ‘polity’ que ela visa organizar. Tanto como ‘constituídas’, as constituições também são constituintes da sua própria comunidade política”²⁰⁹. Como o desfecho dos acontecimentos veio demonstrar, importa, todavia, ter presente que as comunidades políticas levam o seu tempo a desenvolver-se e procurar conter os entusiasmos construtivistas²¹⁰.

Entre os argumentos avançados em prol de uma Constituição europeia, muitos foram os que se prenderam precisamente com a necessidade de a União se afirmar como uma comunidade política por mérito próprio²¹¹. A elaboração de um texto constitucional respondia à urgência de simplificar e tornar legíveis os Tratados²¹², facilitando o seu manuseamento pelos cidadãos; permitiria adaptar o sistema jurídico e institucional da UE em vista do alargamento a leste e das sempre crescentes competências comunitárias²¹³, impondo limites à expansão do senhorio de Bruxelas²¹⁴ e democratizando a estrutura comunitária²¹⁵; permitiria garantir a preservação do *acquis communautaire*²¹⁶; ofereceria a oportunidade para definir as fronteiras externas da UE²¹⁷ e para, de um modo geral, conduzir um debate alargado sobre o

²⁰⁹ In “Público”, edição de 2 de Novembro de 2004, p. 17.

²¹⁰ Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>.

²¹¹ Cf. Anfreas FØLLESDAL – *Drafting a European Constitution – challenges and opportunities*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>, p. 7; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 39-41.

²¹² Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000. Cf., igualmente, Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?* in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 728; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>.

²¹³ Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000. Cf., igualmente, Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 369; Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, p. 13.

²¹⁴ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?* in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 729-730; Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 241; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>; IDEM – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>, visitada em 8 de Agosto de 2005, p. 6.

²¹⁵ Cf. Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?* in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002.

²¹⁶ Relatório do Comité de Assuntos Constitucionais sobre a Constitucionalização dos Tratados (2000/2160 (INI)), de 12 de Outubro de 2000.

²¹⁷ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, p. 23.

projecto europeu em que os cidadãos participassem e de que retirassem razões para se comprometer na construção do futuro da UE²¹⁸; permitiria, por último, satisfazer a necessidade de a UE falar a uma só voz em matéria de segurança externa e de assumir um maior papel na comunidade internacional, contribuindo, nomeadamente, para uma “moralização” dos mercados²¹⁹.

É percepção comum que a identidade europeia necessita de cristalizar-se, de modo a que os cidadãos dos Estados membros interiorizem o sentimento de pertença a uma comunidade política una. Uma Europa bem sucedida requer uma identidade europeia madura²²⁰. É necessário que a ideia de Europa cativa a imaginação dos indivíduos²²¹, mas não bastam a bandeira, o hino ou a formação de equipas desportivas europeias²²², esforços picarescos no sentido de conferir uma *patine* simbólica ao empreendimento comunitário²²³. O interesse – dir-se-ia obsessão – europeu pela definição de uma identidade comum surge aos olhos de alguns observadores como algo de surpreendente, atentos os devastadores efeitos que idênticas demandas identitárias tiveram no passado da Europa²²⁴. Não devemos surpreender-nos, porém. A busca de uma identidade europeia comum serviu sempre muito definidos propósitos estratégicos. Tratou-se, desde o início, de afirmar o lugar da Europa no mundo e de viabilizar, legitimando-o, o projecto europeu de comunidade política. Importava evidenciar os traços distintivos da identidade europeia, não apenas junto da comunidade internacional, mas também junto dos cidadãos dos Estados membros, cujo sentimento de pertença à Europa se reputava de crucial para o sucesso da empresa²²⁵.

²¹⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 241.

²¹⁹ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 7-13.

²²⁰ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles and Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, pp. 292-294.

²²¹ Cf. Étienne BALIBAR – *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 9.

²²² Medidas sugeridas pelas conclusões do Conselho Europeu de Fontainebleu, de 25 e 26 de Junho de 1984, sob o título “A Europa dos cidadãos”.

²²³ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 94-95.

²²⁴ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA, *Cultural citizenship and the creation of European identity*, in “Electronic Journal of Sociology”, www.sociology.org/content/vol002.003/delgado.html, 1997.

²²⁵ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 401.

As instituições europeias cedo se assumiram como “identity builders”²²⁶, não descurando sequer a dimensão mais ostensivamente mitológica, expressa, desde logo, na equiparação da Europa dos seis ao império carolíngio. A ideia de uma identidade europeia comum em que os cidadãos possam rever-se e por que considerem valer a pena lutar e fazer sacrifícios²²⁷, foi sempre uma ideia presente nos esforços de Bruxelas para erigir uma comunidade política assente no apoio e no afecto dos seus cidadãos – veja-se, por exemplo, a Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia, de Dezembro de 1973²²⁸; o estudo sobre a identidade europeia solicitado ao comité Adonnino pelo Conselho Europeu de Fontainebleu (de 25 e 26 de Junho de 1984), com base no qual o Conselho Europeu de Milão (de 28 e 29 de Junho de 1985) viria a convocar uma conferência intergovernamental sobre união política, de que resultou o Tratado da União Europeia. O Relatório Adonnino representou um esforço da Comunidade de promover a cidadania europeia no sentido de estimular um sentimento de pertença entre os europeus.

A identidade europeia é invocada no quadro das mais variadas políticas – do turismo ao domínio audiovisual – ainda que nunca seja definida com clareza. “When it comes to reflecting directly on what European identity is, the few official texts that deal with such a problematic topic present a circular approach. European identity is both something out there and something that we (European Union Administration) contribute to developing and whose border we (European Union Administration) administer”²²⁹. Uma imprecisão conceptual reconhecida pela própria Comissão que, no seu Relatório de 7 de Março de 1992 sobre os Critérios de admissão de novos Estados membros, afirmou: “The shared experience of proximity, ideas, values, and historical interaction cannot be condensed into a simple formula, and is subject to review by each succeeding generation. The Commission believes that it is neither possible nor opportune to establish a definition”. Nada que a tivesse dissuadido, no entanto, de empregar esse mesmo conceito reconhecidamente fluído – a par da democracia e do respeito pelos direitos humanos –, como critério na avaliação da viabilidade do acesso dos Estados candidatos.

O empenho das instituições europeias em promover uma identidade europeia comum, provocou receios nos povos da Europa, ansiosos pela protecção das identidades nacionais

²²⁶ Cf. Brigid LAFFAN – *The European Union and its institutions as ‘identity builders’*, in Richard K. Herrmann, Thomas Risse e Marilyn B. Brewer (eds.), *Transnational identities. Becoming European in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

²²⁷ Cf. Jiri ZEMANEK – *The limit of consensualism and pragmatism*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

²²⁸ Europe Documents n.º 779.

²²⁹ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 144.

tidas por ameaçadas²³⁰. Uma ameaça que Anthony Smith sustenta ter sido por de mais exagerada²³¹. De resto, não deixa de ser irónico que as reacções contra a perspectiva de uma identidade europeia homogeneizante se terem traduzido em “regressos às origens” feitos de forma idêntica um pouco por toda a Europa. Os europeus acabam por se assemelhar imenso na sua necessidade e meios de sublinhar as respectivas diferenças²³². Importa, todavia, não subestimar a força das identidades nacionais no confronto com a pretendida identidade europeia comum. As identidades nacionais têm ainda a seu favor os sistemas de ensino – nacionais e “inarmónizáveis” –, que certamente continuarão a contribuir para que os europeus difiram nas suas formas de pensar e agir; por muito que o desenvolvimento de programas de intercâmbio estudantil – como o Programa Erasmus – consigam bons resultados na promoção da imagem da Europa junto dos mais jovens... Esta dificuldade não é ignorada pelos “engenheiros europeus” que repetidamente invocam o património histórico comum e que procuram dotar-se de um aparato simbólico muito próximo do dos Estados. A debilidade do projecto europeu – como de qualquer identidade cultural que se pretenda cosmopolita – reside, observa Anthony Smith, na circunstância de ter de recorrer a elementos das mesmas culturas nacionais que pretende superar²³³. Smith, no entanto, reconhece que faz sentido convocar os dados da história europeia, sobre todas as diferenças que separam os vários povos da Europa, já que estes, não permitindo falar de uma união na diversidade, permitem certamente falar de uma família de culturas²³⁴. Do mesmo modo, também Josep Llobera afirma ser indispensável – ainda que extremamente difícil – que a Europa desenvolva uma identidade europeia, com os seus mitos, valores, símbolos e memórias extraídos de um património histórico comum²³⁵.

Na abertura dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, em 28 de Fevereiro de 2002, Giscard d’Estaing imputou o entorpecimento da UE à difícil articulação entre identidade europeia e identidades nacionais, concluindo ser necessário assegurar que os governos e os cidadãos desenvolvam uma forte e visível “affectio societatis” à Europa. Uma

²³⁰ Cf. Josep R. LLOBERA – *The role of the State and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 76-77.

²³¹ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 56 e 59.

²³² Cf. Robert PICHT – *Disturbed identities: social and cultural mutations in contemporary Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 82-83.

²³³ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 66-67.

²³⁴ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 70-76.

²³⁵ Cf. Josep R. LLOBERA – *The role of the State and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 78.

preocupação chave da Convenção, manifesta desde as primeiras sessões, foi a de aproximar a UE dos cidadãos, pelo que não surpreende a importância atribuída à elaboração de um “preâmbulo inspirador”²³⁶. A questão identitária dominou os trabalhos da Convenção que preparou o Tratado Constitucional, como atesta o protagonismo assumido pelo texto preambular, segundo Olivier Duhamel, o mais discutido aspecto de todo o documento (muito por força da querela em torno da *invocatio dei*)²³⁷. Quando, finalmente, os referendos francês e holandês conduziram ao abandono do Tratado Constitucional, as análises do sucedido insistiram invariavelmente na ideia de que Europa atravessa uma crise de valores e identidade profunda, um esgotamento da sua dimensão espiritual²³⁸. Foi também de valores que falou a Declaração de Berlim, assinada em 25 de Março de 2007, por ocasião dos 50 anos dos Tratados de Roma. Maugrado o compasso de espera imposto ao processo constitucional e todas as incertezas que ao tempo rodeavam o futuro do novo Tratado, Bruxelas não parou e, poucos meses passados sobre o desaire dos referendos, já a Comissão Europeia vinha apresentar um pacote de propostas em matéria de imigração e asilo, contemplando medidas como o juramento de fidelidade, a prestar pelos imigrantes extra-comunitários, ao Direito Europeu e à Carta dos Direitos Fundamentais da União. Uma iniciativa temerária que confirmou o continuado empenho em promover, junto dos cidadãos, a percepção de uma identidade europeia comum.

1.1. O desígnio político original das Comunidades e a progressão rumo ao momento constituinte

A Europa foi, desde o primeiro momento, um projecto eminentemente político, ainda que prosseguido através de instrumentos económicos²³⁹. A união europeia foi apontada como um objectivo a prosseguir pelos Estados membros nos Tratados que estabeleceram as

²³⁶ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, pp. 60-75.

²³⁷ Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16. Sobre a querela em torno da *invocatio Dei*, cf. Joseph H. H. WEILER – *Un’Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Biblioteca Universale Rizzoli, 2003; Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, p. 8.

²³⁸ Cf. Jiri ZEMANEK – *The limit of consensualism and pragmatism*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 412-413.

²³⁹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Un’Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Biblioteca Universale Rizzoli, 2003, p. 132; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 8-10; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 152-153.

Comunidades Europeias e sucessivamente reiterado pelas próprias instituições comunitárias. O Acto Único Europeu, que constituiu a primeira alteração de grande envergadura do Tratado de Roma, é justamente tido como um marco na recuperação do dinamismo político da construção comunitária, tendo preparado o terreno para a integração política e para a União Económica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado da União Europeia²⁴⁰. Os antecedentes imediatos do Acto Único foram a *Declaração Solene sobre União Europeia*, emitida pelo Conselho Europeu reunido em Estugarda a 19 de Junho de 1983²⁴¹, o *Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia*, aprovado pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 14 de Fevereiro de 1984²⁴², o Conselho Europeu de Fontainebleu de 25 e 26 de Junho de 1984, na sequência do qual foram constituídos os comités *ad hoc* Adonnino (para analisar a questão da identidade europeia) e Dooge (para analisar questões de reforma política), e o Conselho Europeu de Milão de 28 e 29 de Junho de 1985 que, com base naqueles relatórios, decidiu convocar uma conferência intergovernamental para rever os Tratados, “com vista a fazer progredir concretamente a união europeia”²⁴³.

Na doutrina, a instituição de uma união política afigurava-se o necessário correlato da união económica e monetária²⁴⁴. O mercado único, de resto, contribui por si só para a criação de uma teia de valores e estruturas próprias, altamente propícias a uma união política – a “passagem ao mercado único desencadeará, pois, por si só, com a força de um gigantesco sistema de vasos comunicantes e de um multiplicador automático, a erupção de uma teia considerável de valores e estruturas próprias com inequívoco significado ‘constituente’ do ponto de vista da ‘união política’”²⁴⁵. Lucas Pires adianta que a ideia de união política surgiu como resposta às insuficiências da CEE como “comunidade de direito”, num contexto em que se tornara cada vez mais evidente que a integração europeia não se limitava à economia e ao mercado, atenta a crescente solicitação de uma intervenção europeia em domínios em que os

²⁴⁰ Cf. Carlos GASPARG – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, p. 347; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 19; Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 725-726 e 731.

²⁴¹ Bulletin EC n.º 6/1983.

²⁴² OJ C 77, 19 de Março de 1984, p. 53. De que o Acto Único Europeu fica muito aquém. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 157 e ss..

²⁴³ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 17.

²⁴⁴ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 726-727. Cf., igualmente, Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 838-839.

²⁴⁵ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 732.

Estados claudicavam e o alargamento das competências comunitárias para domínios com directas implicações sobre as vidas dos cidadãos²⁴⁶. A alteração da geografia política europeia implicada pela queda do muro de Berlim veio aditar um argumento de peso a favor de um aprofundamento da integração europeia no sentido da união política. “Estava-se perante acontecimentos de profundo significado político, aos quais a Comunidade só poderia responder de forma política”²⁴⁷.

O Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht a 7 de Fevereiro de 1992, operou uma série de importantes reformas institucionais e constitucionais, tocando, como observa William Wallace, praticamente todas as funções centrais dos Estados-nação europeus²⁴⁸ e desencadeando, contra todas as expectativas, uma forte hostilidade popular. Terá começado aí, nessa inusitada contestação, o processo constituinte que veio a culminar no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Joseph Weiler considera Maastricht o grande “momento constitucional” da história da União Europeia, pela profunda transformação do *ethos* europeu que a contestação popular pôs em marcha, iniciando o primeiro debate constitucional à escala europeia²⁴⁹. A razão de ser do empreendimento europeu, agora que estavam alcançados os objectivos originais de alcançar a paz e a prosperidade económica, passou de evidente a muito discutível²⁵⁰. O Tratado foi debatido acaloradamente, revelando uma insatisfação generalizada, e, depois de superar mesmo à justa o referendo francês, acabou por ser rejeitado pelos dinamarqueses. O referendo dinamarquês acabaria por ser repetido com êxito (mercê de uma alteração do teor da pergunta, que não de uma alteração do Tratado e seus protocolos, como sublinha Jacques Ziller²⁵¹), de modo que o Tratado pôde entrar em vigor – no dia 1 de Novembro de 1993, depois de um último obstáculo (um recurso perante o Tribunal Constitucional alemão) ter sido ultrapassado. Mas o mau estar estava instalado. Ao

²⁴⁶ Cf. Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 728-732.

²⁴⁷ Cf. António Goucha SOARES – *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 412. Cf., igualmente, Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 725-726 e 731.

²⁴⁸ Cf. William WALLACE – *Rescue or retreat? The nation State in western Europe, 1945-93*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 35.

²⁴⁹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 3-4.

²⁵⁰ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 8-9, 232-233 e 259; Joseph H. H. WEILER – *Europe: the case against the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 43; Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 377.

²⁵¹ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 454.

projecto comunitário foi diagnosticado um profundo défice democrático – uma crise de legitimidade – que urgia debelar sob pena de conduzir à implosão de toda a estrutura²⁵².

Ao susto de Maastricht, a União reagiu freneticamente, no que muitos consideraram uma pouco sensata “fuga em frente”, embarcando num muito intenso processo de reflexão e reforma constitucional que conduziu aos Tratados de Amesterdão e de Nice e, por fim, à elaboração do Tratado que instituiu uma Constituição para a Europa. Bruno de Witte fala em “processo de revisão semi-permanente”²⁵³. Paul Craig e Gráinne de Búrca sublinham a diferença entre a tranquilidade das primeiras décadas da vida da Comunidade e o ritmo alucinante das sucessivas revisões a partir do Acto Único²⁵⁴. A reflexão constitucional empreendida depois de Maastricht não se limitou a incidir sobre a necessidade de democratizar o aparelho e de o aproximar dos cidadãos, apesar do carácter manifestamente central desta temática. Dois outros temas assumiram progressivamente uma importância chave – o alargamento a leste (cuja preparação, agendada para a CIG 1996, veio a ser adiada) e a assunção de um papel de relevo da União no seio da comunidade internacional. Maastricht, afinal, não impedira que a União continuasse a ser um “anão político”, algo particularmente evidente no domínio da sua acção externa (atenta, designadamente, a sua incapacidade de resposta à crise jugoslava). Mesmo por isso, o reforço da sua dimensão política continuou a ser defendido nas reformas subsequentes, de Amsterdão ao Tratado Constitucional. O alargamento a leste, por seu turno, para além de constituir uma importante prioridade estratégica, tornara-se um imperativo moral abraçado, com mais ou menos sinceridade, pelos Estados Membros²⁵⁵, vindo a desempenhar um papel fundamental como força galvanizadora do debate sobre o futuro da União, por permitir que facções muito polarizadas aceitassem participar no debate institucional, sem que isso tenha impedido que o

²⁵² Cf. António Goucha SOARES – *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, pp. 419-420; Neil WALKER – *Constitutionalizing enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 376; Erik Oddvar ERIKSEN e John Erik FOSSUM – *Europe in search of its legitimacy. Assessing strategies of legitimation*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 38, 2002, p. 16.

²⁵³ Cf. Bruno DE WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in P. Beaumont, C. Lyons e N. Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 42-43.

²⁵⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 42. Cf., igualmente, Neil WALKER – *After the Constitutional Moment*, online paper 32/03, <http://www.fedtrust.co.uk>, visitada em 8 de Agosto de 2005, p. 5.

²⁵⁵ Cf. Carlos GASPAR – *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000, pp. 349-340; Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 375.

alargamento tenha acabado por dar-se antes de concluídas as tão almejadas reformas institucionais²⁵⁶.

Com o propósito de dar à Europa um rosto humano²⁵⁷, foi elaborada, por iniciativa do Conselho Europeu de Colónia de 1999, uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, produto dos trabalhos de uma Convenção especialmente constituída para o efeito e apresentada aos dirigentes europeus no Conselho Europeu informal que teve lugar em Biarritz, em Outubro de 2000, vindo a ser proclamada solenemente pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão e a receber a aprovação política dos Estados Membros no Conselho Europeu de Nice. Uma iniciativa que Paul Craig e Gráinne de Búrca reputam da maior importância do ponto de vista do processo de constitucionalização em curso²⁵⁸.

O Tratado de Nice foi concluído a 9 de Dezembro de 2000, ao cabo de longas e muito difíceis negociações²⁵⁹. A Acta final da CIG integrou, em anexo, vinte e quatro declarações adoptadas pela Conferência, entre as quais avulta a Declaração n.º 23 respeitante ao futuro da União, em que é feito o apelo a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia que associe todas as partes interessadas (representantes dos Parlamentos nacionais e do conjunto da opinião pública, ou seja, círculos políticos, económicos e universitários, representantes da sociedade civil, etc); em que se avançam como temas a tratar nesse debate a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, o estatuto da Carta de Direitos Fundamentais, a simplificação dos Tratados e o papel a atribuir aos parlamentos nacionais na arquitectura europeia – seleccionados em vista da necessidade de melhorar a legitimidade democrática e a transparência da União, de modo a aproximá-la dos cidadãos; e se agenda para 2004 uma nova CIG destinada a incorporar o produto desse debate. O Tratado de Nice conheceu, como Maastricht, as tormentas da rejeição num referendo, desta feita pela mão dos irlandeses. Também aqui a solução encontrada foi repetir o referendo

²⁵⁶ Cf. Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, pp. 375-377.

²⁵⁷ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 10.

²⁵⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 43. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, p. 47; IDEM – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

²⁵⁹ *European Parliament Resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union* (A5-0168/2001), de 31 de Maio de 2001. Cf. Bruno de WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in P. Beaumont, C. Lyons e N. Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 53-56; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 45; Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 15.

depois de alguns ajustamentos (na Constituição irlandesa, que não no Tratado ou seus protocolos, como sublinha Jacques Ziller, traçando o paralelo com Maastricht²⁶⁰). O Tratado acabaria por entrar em vigor a 2 de Fevereiro de 2003.

Entretanto, o debate constitucional havia conhecido um impulso extraordinário pela mão de Joschka Fischer que, no seu célebre e muito citado discurso na Humboldt University, em meados do ano 2000, se interrogou sobre a finalidade do projecto europeu, quebrando o longo e generalizado silêncio dos actores europeus sobre o assunto²⁶¹. Ao discurso de Fischer seguiram-se discursos de praticamente todos os demais líderes europeus – Blair, Verhofstadt, Rau, Amato, Prodi, Schoeder, Chirac, Jospin e outros²⁶². Apesar de a reflexão sobre a Europa estar em curso praticamente desde Maastricht, muitos atribuem a Fischer a responsabilidade por ter desencadeado as energias que conduziram à Convenção sobre o Futuro da Europa²⁶³. Contribuiu decididamente para dar maior alento à ideia de uma Constituição para a Europa²⁶⁴, elevando o debate sobre o futuro do empreendimento europeu a um nível completamente novo.

Na sequência do apelo feito pelos chefes de Estado e de Governo em Nice, foi oficialmente aberto, a 7 de Março de 2001, o debate sobre o futuro da União e inaugurado o Web-site *futurum*. À medida que prosseguiu o debate, nota Paul Craig, deu-se um substancial alargamento da agenda da reforma e gerou-se um consenso alargado em torno da ideia de convocar uma Convenção²⁶⁵. O Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001 aprovou a Declaração sobre o Futuro da União Europeia fixando a agenda do debate, conferindo-lhe uma dimensão expressamente constitucional e convocando, para o efeito, uma Convenção (a que definiu os objectivos, a composição e o método de trabalho). Um misto de

²⁶⁰ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 454.

²⁶¹ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1223-1224.

²⁶² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 51; Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 236; Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, p. 15.

²⁶³ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1234-1235; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>.

²⁶⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, p. 238.

²⁶⁵ Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, 2004, pp. 653-655.

demanda existencial e equação de possíveis remédios²⁶⁶. A Declaração começa por fazer o elogio dos muitos êxitos do empreendimento comunitário, para depois notar que este se encontra numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência, em vista dos três desafios fundamentais com que se debate – o alargamento iminente, a aproximação aos cidadãos e a assunção de um papel importante na cena mundial. Os quatro tópicos identificados pela Declaração de Nice são incorporados na questão mais ampla do futuro constitucional da Europa e esmiuçados num prolixo elenco de outras questões. A questão central continua a ser a do sustento democrático do projecto europeu, o seu lugar nos corações dos cidadãos. É por referência aos ensejos dos cidadãos – invocados com alguma liberalidade, diremos nós – que se sublinha a necessidade de uma União mais democrática e transparente, mas também uma União capaz de ser um “factor de estabilização e uma referência no novo mundo multipolar”.

A agenda pós-Nice – e, sobretudo, a Declaração de Laeken – teve a novidade de assumir de forma desassombrada o discurso constitucionalista²⁶⁷. Neil Walker nota, porém, que, pelo menos em Nice e no período imediato que se lhe seguiu, a linguagem do constitucionalismo foi cuidadosamente evitada – é ensurdecador o silêncio de Nice e do Livro Branco sobre Governação na sua evasão à linguagem do constitucionalismo, sobretudo tendo em conta o facto de a questão estar a ser posta em termos explicitamente constitucionais desde o discurso de Joschka Fischer, reflectindo a persistência de uma boa medida de “constitutional denial”²⁶⁸. O explícito constitucionalismo da agenda pós-Nice surge como o culminar de um crescendo constitucional para que contribuíssem os numerosos estudos dedicados ao desenvolvimento de uma Constituição Europeia e a aceleração do ritmo constitucional através de um quase permanente processo de revisão dos Tratados²⁶⁹; um interesse pelo discurso constitucional que se explica pelo crescimento acelerado da UE na

²⁶⁶ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 20.

²⁶⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, p. 51; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, p. 45; Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?*, in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002; Neil WALKER – *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003, p. 374.

²⁶⁸ Cf. Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 45-46.

²⁶⁹ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 325.

última década, com a assunção de sempre mais feições estaduais, e que fez temer os exageros de um fetichismo constitucional²⁷⁰.

Foi sempre muito controversa a mobilização do discurso constitucional para analisar a realidade comunitária, com eurocépticos de todos os quadrantes a sustentar que o discurso constitucional não se adequa à UE (em boa medida receosos do simples poder das palavras para acalantar as pretensões europeias de concentrar ainda mais poder e autoridade)²⁷¹. O que não impediu que ela já viesse a ser feita há algum tempo. E por muito boa gente. Em 1967, o então Presidente da Comissão Europeia, Walter Hallstein, afirmou que o Tratado de Roma representava o primeiro elemento de uma Constituição da Europa²⁷². Em 1975 a Comissão defendeu um Acto Constitucional para uma nova União Europeia²⁷³. Em 1986 o Tribunal de Justiça das Comunidades ousou pela primeira vez a analogia constitucional referindo-se ao Tratado CEE como “Carta Constitucional fundamental”²⁷⁴. O Parlamento Europeu – que, desde 1984, vinha a sustentar que era chegado o tempo de dotar a CE de uma Constituição Europeia²⁷⁵ – adoptou, em Julho de 1990, uma Resolução sobre as orientações do Parlamento Europeu relativas a um projecto de Constituição da União Europeia²⁷⁶, em Dezembro de 1990, uma Resolução sobre as bases constitucionais da União Europeia²⁷⁷, em Fevereiro de 1994, uma Resolução sobre a Constituição da União Europeia, contendo um projecto de Constituição – o “projecto Herman”²⁷⁸, em Novembro de 1999, uma Resolução sobre a reforma dos Tratados²⁷⁹, e, em Outubro de 2000, uma Resolução sobre a sua

²⁷⁰ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, pp. 318-319.

²⁷¹ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 332. A título ilustrativo, cf., ainda, Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres e Nova Iorque, Verso, 1997, pp. 247-249; IDEM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 15-19; Theodor SCHILLING – *The autonomy of the Community legal order: an analysis of possible foundations*, in “Harvard International Law Journal”, vol. 37, n.º 2, 1996, pp. 390-391 e 394-398.

²⁷² Cf. Ingolf PERNICE e Franz MAYER – *La Costituzione integrata dell’Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 48.

²⁷³ Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>.

²⁷⁴ Processo n.º 294/83, *Parti Écologiste “Les Verts” v. European Parliament*, Acórdão de 23 de Abril de 1986, parágrafo 23. <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/>, visitado em 26 de Março de 2005.

²⁷⁵ Cf. Dieter GRIMM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 15.

²⁷⁶ C231, JO de 17 de Setembro de 1990.

²⁷⁷ C19, JO de 28 de Janeiro de 1991.

²⁷⁸ C61, JO de 28 de Fevereiro de 1994.

²⁷⁹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a preparação da reforma dos Tratados e a próxima CIG (18 de Novembro de 1999).

Constitucionalização²⁸⁰. Sem esquecer o catalizador discurso de Joschka Fischer, de Maio de 2000, sobre a finalidade da integração europeia, em que a elaboração de uma Constituição formal surge como o passo necessário para conferir a tão almejada legitimidade ao edifício comunitário.

Na doutrina, muitos são os autores que falam em constituição europeia para referir o seu enquadramento jurídico fundamental²⁸¹. Joseph Weiler, no seu livro *The Constitution of Europe*, publicado em 1999, explora deliberadamente a multitude de sentidos do termo constituição e a sua relevância para o estudo da UE, observando, a propósito do debate constitucional suscitado por Maastricht, que a UE dispõe há muito de uma constituição formal (produto dos tratados fundadores e da acção constitucionalizadora do TJC), faltando-lhe “apenas” o constitucionalismo que só um debate profundo do que está em causa pode proporcionar²⁸². Bruno de Witte, que toma como ponto de partida que existe uma “Constituição Europeia” (tomada, necessariamente, numa acepção muito lata do termo constituição), observa que o Direito Constitucional europeu é um processo que tem vindo a ser desenvolvido em pequenos passos ao longo dos últimos 50 anos, por meio de revisões dos Tratados que progressivamente transpuseram para o plano comunitário os esquemas constitucionais dos Estados membros (e.g., a protecção dos direitos fundamentais e a afirmação do modelo de governo parlamentar)²⁸³. George A. Bermann refere-se à UE como uma “experiência constitucional” em curso – algo que desafia os conceitos tradicionais de constitucionalismo e que não depende, para existir, da entrada em vigor do Tratado que

²⁸⁰ Resolução A5-0289/2000, de 25 de Outubro de 2000.

²⁸¹ Cf. Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11.

²⁸² Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 4-8. Numa leitura de sentido semelhante, cf. Miguel Poiars MADURO – *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001, p. 122; Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1217-1234; Jo SHAW – *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003, pp. 47-48.

²⁸³ Cf. Bruno DE WITTE – *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in P. Beaumont, C. Lyons e N. Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart, 2002, pp. 39 e 52. Cf., igualmente, Jean-Claude PIRIS – *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Jean Monnet Papers 5/2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>; Andreas FØLLESDAL – *Drafting a European Constitution – challenges and opportunities*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 1-6 e 12-13; Neil WALKER – *In search of the area of freedom, security and justice: a constitutional odyssey*, in Neil Walker (ed.), *Europe’s area of freedom, security and justice*, Oxford, Oxford UP, 2004

estabelece uma Constituição para a Europa²⁸⁴. Ingolf Pernice e Franz Mayer falam num constitucionalismo a vários níveis (*multilevel constitutionalism*) para designar uma Constituição europeia integrada, porque composta simultaneamente por um nível nacional (as Constituições dos Estados membros) e um nível europeu (os Tratados), interdependentes entre si²⁸⁵.

O mandato da Convenção Europeia – cujos trabalhos tiveram início no dia 28 de Fevereiro de 2002 – foi considerado surpreendentemente amplo e, no carácter vago dos seus termos, significativamente semelhante ao mandato de Filadélfia²⁸⁶ – um entre muitos paralelismos descortinados com a tradição constitucional norte-americana, um modelo emulado até à exaustão²⁸⁷; segundo Jacques Ziller, um termo de comparação menos interessante do que dois outros possíveis – o da elaboração da Lei Fundamental alemã de 1949 e o da elaboração da Constituição da Quinta República francesa em 1958²⁸⁸. Apesar de não ter sido imediatamente decidido trabalhar com vista à elaboração de um texto constitucional, autores houve que, desde o início, previram que a Convenção iria trabalhar “como se” estivesse a preparar uma Constituição, atento o precedente da Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais²⁸⁹. Paul Craig nota, no entanto, que a questão esteve verdadeiramente em aberto durante algum tempo e que a decisão, no outono de 2002, de prosseguir com a elaboração de um Tratado Constitucional foi o momento decisivo nos trabalhos da Convenção sobre o futuro da Europa²⁹⁰.

Uma ideia expressa repetidas vezes ao longo do decurso dos trabalhos, mesmo depois de ser já clara a opção pela elaboração de um Tratado Constitucional, foi a de que o propósito da Convenção era meramente o de reafirmar e consolidar o Direito já existente²⁹¹; ainda que,

²⁸⁴ Cf. George A. BERMANN – *The European Union as a constitutional experiment*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 4, 2004, pp. 363-369.

²⁸⁵ Cf. Ingolf PERINCE e Franz MAYER – *La Costituzione integrata dell’Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 49-62.

²⁸⁶ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1235-1236.

²⁸⁷ Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, WP 2002/01, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>; IDEM – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>, visitada em 8 de Agosto de 2005, p. 3; Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 28.

²⁸⁸ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 264-265.

²⁸⁹ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1237.

²⁹⁰ Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, 2004, pp. 661-663.

²⁹¹ Cf. Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>, visitada em 8 de Agosto de 2005, pp. 6-7.

como observa Neil Walker a propósito da Carta dos Direitos Fundamentais, uma reafirmação e consolidação nunca se limite a ser apenas uma reafirmação e consolidação²⁹². Também nunca deixou de ser discutida a verdadeira natureza do texto que a Convenção estava a elaborar, apesar de se ter generalizado a ideia de que se tratava de um texto constitucional. Jacques Ziller observa que esta questão só esmoreceu quando se entrou na fase da CIG, cujos trabalhos apenas podiam versar sobre uma revisão dos Tratados²⁹³.

A Convenção incorporou muitas das sugestões avançadas pela doutrina como formas de garantir uma maior abertura e democraticidade do processo constitucional e o seu funcionamento foi visto como um óptimo sinal de evolução no sentido de uma UE mais democrática e próxima dos cidadãos²⁹⁴. O método convencional – extremamente elogiado e por muitos sugerido como fórmula a adoptar em revisões futuras (como acabou por, pelo menos em parte, ser consagrado pelo Tratado Constitucional)²⁹⁵ – implicou a parlamentarização do procedimento constitucional da UE, potenciando a sua input legitimacy²⁹⁶. A sociedade civil pôde participar nos trabalhos da Convenção através do *forum*, foram organizadas audiências com grupos representativos e dedicadas à sociedade civil várias sessões plenárias. As discussões no seio da Convenção e os documentos de trabalho foram públicos. Lenaerts e Desomer sustentaram mesmo que, caso a Convenção chegasse a bom termo, se podia considerar que os povos europeus e os Estados Membros actuaram como poder constituinte, pelo que o Tratado deveria ser proclamado como emanando dos povos da Europa²⁹⁷. Houve também quem sustentasse ser insignificante a participação da sociedade civil, dada, entre outros factores, a manifesta irrelevância do *forum*²⁹⁸. Contra esta leitura, Jacques Ziller observa que a avaliação do funcionamento da Convenção depende,

²⁹² Cf. Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

²⁹³ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 265-267.

²⁹⁴ Cf. Mike WILKINSON – *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?*, in “German Law Journal”, vol. 3, n.º 9, 2002.

²⁹⁵ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1246-1247; Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 141.

²⁹⁶ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1238.

²⁹⁷ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1251-1252.

²⁹⁸ Cf. Peter NORMAN – *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003, p. 50; Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, pp. 142-146. Cf., igualmente, *Editorial comments. The failure to reach agreement on the EU Constitution – hard questions*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 3-4.

necessariamente, da concepção que os comentadores tenham do que seja uma democracia representativa e sustenta que, nem a sociedade civil, nem os especialistas em Direito Europeu e Constitucional, estiveram ausentes dos trabalhos da Convenção²⁹⁹.

A percepção de que a Europa vivia um genuíno momento constituinte levou a que várias sugestões fossem feitas no sentido de realizar um referendo à escala europeia para aprovar a Constituição saída dos trabalhos da Convenção. Assim um grupo de membros da Convenção, em contribuição submetida em 31 de Março de 2003, propôs que o Tratado Constitucional fosse aprovado, não apenas pelos parlamento nacionais e pelo Parlamento Europeu, mas também pelos cidadãos europeus em referendos vinculativos a ter lugar simultaneamente (ainda que de acordo com as normas constitucionais próprias de cada um dos Estados membros), se possível no dia das eleições para o Parlamento Europeu, marcadas para Junho de 2004³⁰⁰. Assim também o Parlamento Europeu na sua Resolução A5-0289/2000, de 25 de Outubro, sobre a constitucionalização dos Tratados³⁰¹. Assim Jürgen Habermas, escrevendo ainda antes de iniciados os trabalhos da Convenção Europeia, confiante do potencial catalizador do debate prévio ao referendo à Constituição³⁰². As motivações dos defensores de um referendo europeu eram as mais diversas – ao lado dos que anseavam por uma legitimidade reforçada para o projecto europeu, perfilavam-se os que esperavam que o Tratado Constitucional não sobrevivesse a um tão alargado escrutínio popular. Muitos autores se pronunciaram sobre a ideia considerando-a dificilmente exequível e altamente improvável³⁰³. O Conselho Europeu não acolheu a ideia de realizar um referendo à escala europeia, mas um grande número de Estados afirmou o propósito de realizar referendos nacionais, um aspecto que Hjalte Rasmussen considerou ser o mais positivo de todo o processo constituinte³⁰⁴.

No Conselho Europeu de Tessalonika, em 20 de Junho de 2003, Giscard d'Estaing apresentou o projecto de Tratado Constitucional na sua versão quase final. A versão definitiva veio a ser entregue no dia 10 de Julho de 2003. Nas suas conclusões, o Conselho Europeu

²⁹⁹ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 262.

³⁰⁰ CONTRIB 291, Brussels, 31 March 2003 – CONV 658/03 – “Subject: Contribution submitted by several members, alternate members and observers: ‘Referendum on the European Constitution’.

³⁰¹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a Constitucionalização dos Tratados, de 25 de Outubro de 2000 (A5-0289/2000).

³⁰² Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 16-17 e 23-24.

³⁰³ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1241.

³⁰⁴ Cf. Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 146.

observou que o projecto apresentado por Giscard marcava um passo histórico na prossecução dos objectivos fundamentais da integração europeia, elogiou a Convenção por ter confirmado ser um útil forum para o diálogo democrático e decidiu que o texto do projecto de Tratado constituía uma boa base para o início dos trabalhos da CIG. Jacques Ziller observa que a contenção com que o Conselho recebeu o projecto, reputando-o apenas de “boa base” para a futura CIG, tornou praticamente impossível prever o desfecho da conferência diplomática; isto, não obstante o facto de, a final, esta se não ter afastado muito do texto elaborado pela Convenção³⁰⁵, como Giscard fez questão de sublinhar.

Na sequência do Conselho Europeu de Tessalonika, que recebeu o projecto de Tratado Constitucional, foram postos em marcha os mecanismos necessários para a realização de uma Cimeira Intergovernamental. Os trabalhos da CIG, iniciados em Roma no dia 4 de Outubro de 2003, não conduziram a bom termo, por não ter sido possível chegar a acordo sobre o método de votação no Conselho de Ministros³⁰⁶. O Conselho Europeu, reunido em Bruxelas em 12 e 13 de Dezembro, requereu à presidência irlandesa a avaliação das possibilidades de obtenção de um acordo sobre o Tratado num futuro próximo, esclarecendo, em declaração anexa às conclusões, que o texto do Tratado resultante das negociações na CIG, e beneficiário do apoio de uma larga maioria de Estados Membros, constituía *acquis* negocial, pelo que não estava aberto a nova discussão. Este “resultado catastrófico” gerou reacções exaltadas – entre afirmações de que a União perdera a sua alma e os seus valores e prenúncios de um regresso às tensões interestaduais que originaram a primeira Guerra Mundial –, apesar de os dirigentes políticos terem ocorrido a desdramatizar o sucedido e a prometer a continuação do processo a breve trecho. Era só necessária uma pausa para reflexão, nas palavras de Jean-Claude Juncker.

Entretanto, a 11 de Março a ameaça terrorista desceu sobre Madrid, decidindo o fim do governo de Aznar e, segundo muitos, gerando uma solidariedade europeia propícia a melhores desenvolvimentos na história das negociações do Tratado Constitucional³⁰⁷. Na reunião de Março seguinte, novamente em Bruxelas, o Conselho Europeu regozijou-se com os sinais positivos recolhidos pela presidência irlandesa na sua auscultação sobre a viabilidade de um acordo sobre o Tratado Constitucional num futuro próximo e decidiu que um tal acordo deveria ser alcançado, o mais tardar, até ao Conselho Europeu de Junho seguinte. E assim foi. Em Junho de 2004, contra alguns prognósticos mais pessimistas e apesar de haver ainda

³⁰⁵ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, pp. 257-258.

³⁰⁶ Cf. Paul CRAIG – *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4, pp. 672-673.

³⁰⁷ Cf. W. T. EIJSBOUTS – *The European way. History, form and substance*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 5.

alguns pontos controversos (para além da composição da Comissão, da passagem à maioria qualificada e dos votos no Conselho)³⁰⁸, o Tratado Constitucional foi finalmente aprovado pela CIG. O texto final do Tratado preservou a fundamental arquitectura constitucional definida pela Convenção no seu projecto; ainda que seja já um exagero pretender, como o fez Giscard, que mais de 90% do texto elaborado pela Convenção tenha merecido acolhimento no documento acordado pela CIG³⁰⁹. O Conselho Europeu de Bruxelas, de 17 e 18 de Junho, congratulou-se com o feito, apesar de ter também expressado a sua preocupação face ao diminuto número de participantes nas eleições para o Parlamento Europeu. Depois de uns últimos retoques de *editing*, o Tratado foi assinado em Roma no dia 29 de Outubro de 2004. Abria-se a fase da ratificação.

As instituições europeias, os líderes políticos, intelectuais e *media* dos Estados Membros³¹⁰ expressaram de modo quase unânime o seu apoio ao Tratado Constitucional, no que alguns comentadores viram uma sobranceira presunção da bondade e inteligência de todos os que apoiassem o Tratado e da ignorância e xenofobia dos que a ele se opusessem³¹¹, convertendo o referendunum num *ultimatum* e o *sim* num autêntico imperativo categórico³¹². Exemplo disso foi o apelo dirigido ao povo francês nas vésperas do referendo de 29 de Maio por Jürgen Habermas, Günter Grass, Michael Naumann e outros, defendendo o Tratado que, sem corresponder inteiramente a todos os seus ideais, se afigurava um “compromisso honesto” e um “equilíbrio inteligente”³¹³. Laurent Joffrin, pronunciando-se depois da “revolta francesa”, lamentou a rejeição de um texto nobre, infelizmente incompreendido³¹⁴.

Os resultados dos referendos realizados em França e na Holanda, depois de um período inicial de incontido estupor, acabaram por conduzir à decisão de fazer uma pausa para reflexão, suspendendo, no imediato, os procedimentos (nomeadamente os referendos) em curso ou agendados. A declaração conjunta emitida pelos chefes de Estado e de Governo, reunidos em 16 e 17 de Junho de 2005, sustentou que os resultados dos referendos francês e

³⁰⁸ *Editorial comments. A Constitution for Europe*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 902-904.

³⁰⁹ *Editorial comments. A Constitution for Europe*, in “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, pp. 899-901. Cf., igualmente, Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005, p. 258.

³¹⁰ Cf. Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 6-7.

³¹¹ Cf. Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, p. 18; Bernard CASSEN – *ATTAC against the Treaty*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 31-32.

³¹² Cf. Jean BAUDRILLARD – *Holy Europe*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 22-23.

³¹³ *A nos amis français*, subscrito por Wolf Biermann, Hans Christoph Buch, Günter Grass, Jürgen Habermas, Klaus Harpprecht, Alexander Kluge, Michael Naumann, Peter Schneider, Gesine Schwan, Armin Zweite e Werner Spiess. “Le Monde”, edição de 3 de Maio de 2005, <http://www.lemonde.fr>, visitada em 20 de Agosto de 2005.

³¹⁴ In “Le Nouvel Observateur” n.º 2117, de 2 de Junho de 2005, p. 20.

holandês não punham em causa o apego dos cidadãos ao processo de construção europeia, mas reconheceu que os receios manifestados pelos cidadãos justificavam um período de reflexão, durante o qual haveria de ser conduzido um amplo debate (envolvendo a sociedade civil, os partidos, o parlamento) em cada um dos Estados Membros. Ficou marcada para o primeiro semestre de 2006 uma reavaliação da situação para apurar se estariam reunidas as condições para prosseguir com os processos de ratificação entretanto suspensos. Não obstante ter ficado decidido fazer uma pausa para reflectir, três Estados optaram por prosseguir nos processos de ratificação que tinham agendados (ainda que só o Luxemburgo por referendo) e conseguiram ratificar o Tratado – o Chipre, em 30 de Junho, por maioria parlamentar; Malta, em 6 de Julho, por unanimidade parlamentar; e o Luxemburgo, em 10 de Julho, por referendo. A “vitória” de Juncker proporcionou um ligeiro arrimo na confiança dos líderes europeus, mas não alterou substancialmente a conjuntura.

Tornou-se recorrente a ideia de que a crise se devia ao conflito entre as duas concepções rivais de Europa – a Europa mercado e a Europa política. De tal modo que o primeiro-ministro britânico entendeu por bem esclarecer, ao assumir a presidência rotativa da União, em Julho desse mesmo ano, que uma e outra dimensões, na verdade, se completam e que nunca aceitaria ver a Europa reduzida a um simples mercado económico. Em “carta aberta” publicada às vésperas da cimeira informal de Hampton Court, Jacques Chirac, entre várias propostas para a dinamização da acção europeia (e de recuperação do Tratado Constitucional), veio insistir sobre este ponto, invocando o humanismo central à identidade europeia como impedimento para que a UE desça à condição de simples zona de comércio livre³¹⁵. A percepção de que a Europa vivia uma profunda crise, talvez a mais profunda de toda a sua existência, foi generalizada. Alguns, porém, notaram que o projecto europeu já enfrentou outras severas crises no passado e soube sair delas fortalecido; importando, agora como antes, descortinar e aproveitar as oportunidades oferecidas pela crise constitucional. Susan Watkins observou que esta não é a primeira vez que um Tratado europeu é rejeitado em referendo, ainda que tenha chamado a atenção para o facto de estarmos aqui perante algo muito mais sério, que não pode ser simplesmente resolvido com os habituais expedientes europeus de “mais marketing”, já que o fosso que separa as elites dos eleitores nunca foi tão profundo como agora (também ela, no entanto, parece confiar que o relâmpago de 2005 permita vislumbrar um futuro melhor)³¹⁶. Foi esse, de resto, o sentido do discurso proferido

³¹⁵ *Força e solidariedade. Responder às expectativas dos europeus*, in “Público”, edição de 26 de Outubro de 2005, p. 9.

³¹⁶ Cf. Susan WATKINS – *Continental tremors*, in “New Left Review”, 33, 2005, pp. 5-6 e 21.

por Tony Blair perante o Parlamento Europeu, aquando da apresentação do programa para a presidência rotativa da União, a assumir pelo Reino Unido em 1 de Julho de 2005 – a crise como oportunidade de mudança. Outros, à semelhança de algumas reacções ouvidas aquando de Maastricht, chamaram a atenção para o carácter positivo do envolvimento e interesse populares demonstrados perante a questão europeia, deste modo finalmente objecto de um verdadeiro exercício democrático. Foi, de resto, generalizado o parecer de que os debates travados a propósito do Tratado Constitucional tiveram o mérito de permitir o equacionar de problemas fundamentais com que a Europa hoje se depara.

O Conselho Europeu de 15 e 16 de Junho de 2006 fez, como previsto, um ponto da situação quanto aos resultados do esforço empreendido na auscultação dos cidadãos e no debate sobre o futuro do Tratado Constitucional, congratulando-se com as iniciativas tomadas pelos Estados membros e pelas instituições comunitárias neste domínio, mas deferiu, para o primeiro semestre de 2007, a decisão sobre o processo de ratificação em curso. Apelou ainda a que fosse aprovada a 25 de Março, em Berlim, uma declaração política dos líderes europeus que enunciasse os valores e as ambições da Europa e confirmasse o seu empenho comum para os concretizar, em comemoração dos 50 anos dos Tratados de Roma. Assim foi. A Declaração de Berlim, subscrita pelos já 27 Estados membros da União, enunciou os valores fundamentais que têm norteado o projecto europeu e fixou o objectivo de, até às eleições para o Parlamento Europeu de 2009, dotar a União Europeia de uma base comum e renovada. O Conselho Europeu de 20 e 21 de Junho de 2007 entendeu ser chegado o momento de pôr termo à incerteza sobre o processo de reforma dos Tratados da União e, com base no relatório elaborado pela Presidência alemã, decidiu convocar uma CIG de modo a solucionar rapidamente a questão, convidando a Presidência portuguesa a redigir um projecto de Tratado e a apresentá-lo à CIG no início dos seus trabalhos. Em 18 de Outubro de 2007 a CIG chegou a acordo sobre o novo Tratado, que veio a ser assinado em Lisboa a 13 de Dezembro, precedido pela proclamação, no dia anterior, da Carta dos Direitos Fundamentais que, sendo anexa ao Tratado, adquiriu a aspirada força jurídica vinculativa. O Conselho Europeu de 14 de Dezembro manifestou-se confiante de que o Tratado de Lisboa venha proporcionar à União um quadro institucional estável e duradouro, permitindo-lhe consagrar-se inteiramente aos desafios políticos concretos que se avizinham, entre os quais avultam as alterações climáticas e a globalização. Apelou, naturalmente, a uma rápida conclusão dos processos nacionais de ratificação, por forma a que o Tratado possa entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2009.

1.2. Identidade e legitimidade

A questão identitária tem vindo a desenvolver-se paralelamente à construção da União Europeia e como correlato desta, surgindo para proporcionar à UE legitimidade no plano interno e internacional. Quase por definição, a construção de uma comunidade política implica a criação de um sentimento de comunidade ou solidariedade entre os seus habitantes, mesmo porque é esta solidariedade que legitima as instituições comunitárias³¹⁷. É a sua viabilidade que está em causa. Uma Europa bem sucedida requer uma identidade europeia madura³¹⁸, que cativa a imaginação dos indivíduos³¹⁹, de modo a que estes interiorizem o sentimento de pertença a uma comunidade política uma em nome da qual se disponibilizem a prescindir dos seus imediatos interesses nacionais em favor de um interesse europeu comum. Necessário é que a União apresente bons motivos, materiais e simbólicos, para isso. Helen Wallace sublinhou a importância de somar à percepção das vantagens materiais proporcionadas pela UE, um valor metafísico para o projecto europeu³²⁰. Numa leitura, em certa medida, simétrica desta, Soledad García notou não ser suficiente um aparato simbólico, exigindo-se dar aos cidadãos a percepção de que a Europa significa algumas muito concretas vantagens e de que a construção comunitária está a ser edificada para os cidadãos, a pensar nos seus interesses e nas suas expectativas³²¹. O apelo já vem de longe. Em 1984, o Conselho Europeu reunido em Fontainebleu, sob o título “A Europa dos cidadãos”, sublinhou a importância de responder às expectativas dos povos europeus pela adopção de medidas adequadas a reforçar e promover a sua identidade e imagem junto dos cidadãos e no mundo, sugerindo medidas no sentido de enaltecer o valor simbólico da Comunidade.

Há, por certo, quem desdramatize este cenário. Martin Slater reconhece que a promoção de um sentimento de pertença é co-natural à edificação de qualquer comunidade política, pelo que compreende as ansiedades dos que temem pelo futuro da União Europeia, em face do manifesto desinteresse dos seus cidadãos, mas lembra que o apoio popular só há

³¹⁷ Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, p. 70.

³¹⁸ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles and Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, pp. 292-294.

³¹⁹ Cf. Étienne BALIBAR – *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 9.

³²⁰ Cf. Helen WALLACE – *Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 100.

³²¹ Cf. Soledad GARCÍA – *Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 2-3.

relativamente pouco tempo se tornou um requisito essencial para a legitimação das comunidades políticas e respectivas estruturas institucionais³²². Karlheinz Reif vai ainda mais longe, defendendo que a UE não tem por que preocupar-se com a construção de uma identidade europeia capaz de tocar os sentimentos dos indivíduos, porque a convergência de valores sociais e culturais entre os europeus já foi conseguida dentro dos limites do que é possível mesmo para os Estados-nação. “European political union as designed in the Maastricht treaty does not need more convergence of social or cultural values. It just needs the mutual respect of the social and cultural values that are «in force». [Given], on the other hand, our common European cultural heritage, and, on the other, the considerable cultural differences within countries as well as between countries with which the current Community has been able to live so far, European Union need not necessarily be handicapped”³²³.

Um dos argumentos apresentados para justificar a elaboração de uma Constituição foi, precisamente, o interesse em obter uma forte legitimação para o projecto europeu³²⁴. Lenaerts e Desomer observavam, ao tempo do início dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, que a UE precisa de um momento constitucional em que participem os cidadãos europeus, um debate alargado que contribua para esclarecer a finalidade da integração europeia, para provocar uma consciência constitucional entre os povos da Europa e, por aí, reforçar a legitimidade da UE³²⁵.

O desapego dos europeus face à União – expresso nos baixos índices de participação nas eleições para o Parlamento Europeu e nos sucessivos desastres referendários³²⁶ – é, a justo título, interpretado como uma ameaça à sobrevivência da Europa enquanto comunidade política. Dir-se-á, com Joseph Weiler, que a União é vítima do seu próprio sucesso, na medida em que logrou manter a paz no continente, mas fez desaparecer, por aí, o imperativo moral que inicialmente a justificou, encontrando-se hoje reduzida a manobras políticas que

³²² Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, pp. 70-71.

³²³ Cf. Karlheinz REIF – *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 150-151.

³²⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 241-242; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 41-44.

³²⁵ Cf. Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1217-1234.

³²⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

inevitavelmente alienam os cidadãos³²⁷. Reptos carregados de simbolismo, como os lançados no decurso de todo o recente processo constituinte, também não são suficientes, porém. As conquistas que lhe devemos afiguram-se hoje tão naturais que todos as tomam como dados adquiridos e o seu triunfalismo faz-nos esperar dela as soluções para todos os nossos problemas (mesmo os que não cabem na sua esfera de competência), levando-nos, de caminho, a responsabilizá-la por todos os males que nos aflijam³²⁸. Há certamente muito a mudar na forma como a União se apresenta e relaciona com os cidadãos – o esforço para encontrar a chave para os seus corações vem a ser empreendido (mais ou menos sinceramente, pouco importa) há muito – o que depende, em boa medida, como nota Miguel Poiões Maduro, da forma como aquela apresentação e relacionamento são veiculados pelos governos dos Estados membros³²⁹, sempre tentados a usar a UE como bode expiatório para a adopção de medidas impopulares junto dos seus cidadãos³³⁰. No futuro mais imediato, a prudência recomenda algum comedimento nas aspirações dos senhores de Bruxelas. O que foi compreendido pelos líderes europeus e bem se reflecte na discricção com que veio a ser assinado o Tratado de Lisboa e a ser orientado o subsequente processo de ratificação.

1.2.1. O crónico défice democrático da construção europeia

As debilidades democráticas do empreendimento europeu foram diagnosticadas em face do severo veredicto popular que se abateu sobre o Tratado de Maastricht, apesar de a necessidade de prestar atenção aos ensejos e expectativas dos cidadãos já vir a ser afirmada há muito. E de a democratização do edifício comunitário ser uma ideia recorrente nas conclusões dos Conselhos Europeus à medida que se foi avançando rumo a Maastricht. Em 1976, o *Relatório sobre União Europeia* sublinhou a importância de ouvir os cidadãos para saber o que eles pretendiam e esperavam de uma Europa unida (ainda que, ao tempo, e segundo Tindemans, os cidadãos fossem decididamente favoráveis, mais favoráveis do que as elites políticas, à integração europeia), a necessidade de a União estar próxima dos cidadãos, de se

³²⁷ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 232-233 e 259.

³²⁸ Editorial Comments. *What now?*, in “Common Market Law Review”, 42, 2005, pp. 908-910.

³²⁹ Cf. Miguel Poiões MADURO – *Thinking about thinking on European constitutionalism*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005. Cf., igualmente, Richard KUPER – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 170.

³³⁰ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 41.

tornar parte integrante das suas vidas quotidianas (através da educação, da cultura e dos meios de comunicação social), notou a necessidade de um esforço sério por parte das instituições comunitárias no sentido de apresentar e justificar as suas actividades à opinião pública, e alertou contra uma Europa meramente tecnocrática. Em 1984, na sequência do Conselho Europeu de Fontainebleu que instituiu os comités Adonnino e Dooge, a Comissão Europeia, em Comunicado dirigido ao Conselho, saudou como extremamente oportuna a decisão de promover uma aproximação aos cidadãos em face do desinteresse popular expresso nos baixos níveis de participação nas eleições para o Parlamento Europeu³³¹; insatisfeita com a falta de tradução prática das propostas avançadas pelo Comité Adonnino, a Comissão veio, já em 1986, em nota dirigida ao Conselho Europeu, reiterar esta ideia, sublinhando a importância de aliciar os jovens para o empreendimento comunitário e, em geral, de tornar os processos de decisão mais transparentes e compreensíveis para os cidadãos³³². Em 1985, o Relatório Adonnino sobre a Europa dos Povos, notando ser essencial que os cidadãos percebam a Comunidade e saibam ter uma palavra a dizer nos assuntos importantes para as suas vidas, propôs uma série de medidas concretas destinadas a conseguir um maior envolvimento por parte dos cidadãos na construção europeia³³³. O alheamento dos cidadãos, entretanto, vinha a ser notado desde as primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu, ocorridas em 1979³³⁴, ainda que isso não tenha impedido que, já em 1983, os chefes de Estado e de Governo, na Declaração Solene sobre União Europeia, se tenham permitido presumir o apoio popular a uma intensificação do processo de integração europeia³³⁵. De igual modo, a necessidade de democratizar a estrutura comunitária, através, nomeadamente, do alargamento dos poderes do Parlamento Europeu vinha a ser sustentada há muito tempo³³⁶. Desde logo, em propostas apresentadas pelo próprio Parlamento e pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, que vê no fortalecimento dos poderes legislativos do Parlamento um modo de ampliar a sua própria legitimidade³³⁷.

³³¹ COM(84) 446 final, Bruxelas, 24 de Setembro de 1984, *A People's Europe. Implementing the Conclusions of the Fontainebleau European Council. Communication from the Commission to the Council.*

³³² COM(86) 371 final, Bruxelas, 20 de Junho de 1986.

³³³ Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85. *A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee.*

³³⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, p. 16.

³³⁵ Bulletin EC n.º 6/1983.

³³⁶ Cf. António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 629-670.

³³⁷ Cf. Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 438.

No rescaldo de Maastricht uma das inquietações dominantes foi a de saber o que motivara, afinal, tamanha hostilidade. Um exercício difícil, atenta a multiplicidade de explicações possíveis³³⁸ – o secretismo das negociações que precederam a assinatura do Tratado; a instituição da cidadania da União, considerada uma afronta à identidade e soberania dos Estados Membros³³⁹; o estabelecimento da União Económica e Monetária, percebido como uma dura investida contra o “núcleo do núcleo da soberania estadual” e provável contributo para o reforço da posição da Alemanha³⁴⁰; o descontentamento com as situações políticas internas nos Estados Membros³⁴¹; a percepção, finalmente, do tamanho das transferências de soberania já consumadas em favor da Comunidade independentemente do TUE³⁴²; o desalento provocado pela crise de ideais vivida pela Comunidade, reduzida a triviais jogadas políticas³⁴³; o reflexo de uma sociedade europeia de fim de século, ela própria em crise³⁴⁴. Também não foi possível aferir se a perda de apoio popular se ficou a dever às insuficiências democráticas da estrutura institucional e constitucional da União, se foi uma reacção contra os valores mercantilistas subjacentes ao projecto comunitário e concretas políticas, ou uma reacção contra a integração europeia na sua totalidade³⁴⁵.

A doutrina dedicou-se com afínco à análise do défice democrático e da crise de legitimidade da União e à sugestão de propostas no sentido de superar o aziago mal-estar. Como observa Gráinne de Búrca, as posições assumidas na doutrina dependem em grande medida da concepção que os diversos autores tenham sobre o tipo de comunidade que a UE constitui ou deve vir a constituir. Os que vêem a UE como um modelo de governo

³³⁸ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 350; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 640; Richard BELLAMY e Dario CASTIGLIONE – *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000, p. 439.

³³⁹ Cf. Rey KOSLOWSKI – *Migrants and citizens. Demographic change in the European state system*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, pp. 125-130; John Erik FOSSUM – *Identity-politics in the European Union*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 17, 2001, p. 16.

³⁴⁰ Cf. Perry ANDERSON – *The Europe to come*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 133-137.

³⁴¹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 350-351.

³⁴² Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 8; Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Dieter GRIMM – *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 15.

³⁴³ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 238-239.

³⁴⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 258-259.

³⁴⁵ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 352.

consociativo (intergovernamental), identificam o problema da legitimidade no seu carácter elitista; a legitimidade ancora-se nos sistemas democráticos dos Estados Membros – é a participação destes no Conselho que confere legitimidade à acção comunitária. Os que pretendem um sistema federal consideram insuficiente a legitimidade indirecta proporcionada pelo Conselho e advogam um reforço dos poderes do PE, entendendo ser dele que deriva, de momento, a legitimidade da UE. Outros sustentam que a UE retira a sua legitimidade de duas fontes simultâneas – os Estados Membros e as suas próprias instituições, maxime o PE –, adiantando que o carácter *sui generis* da UE a desonera de ter a mesma legitimação democrática que os Estados (esta pode ser legitimada de outros modos). Os que concebem a possibilidade de múltiplos arranjos governativos dentro da UE, admitem igualmente múltiplos factores de legitimidade (Schmitter). Os adeptos de uma perspectiva infranacional (Weiler), segundo a qual a UE é apenas o contexto em que actuam os mais diversos actores e grupos de interesses, sugerem que os três modos de governo (intergovernativo, supranacional, infranacional) servem diferentes aspectos da UE e que cada um deles requer formas diferentes de legitimação³⁴⁶. Numa versão *standard*, poderá enunciar-se o défice democrático europeu apontando o facto de a maior parte dos órgãos com poder para definir o Direito Comunitário não dispõem de legitimidade democrática directa³⁴⁷, de as transferências de competência dos Estados para a UE implicar o distanciamento dos órgãos decisórios face aos cidadãos afectados pelas decisões a tomar e de o governo europeu não estar sujeito a um controlo parlamentar adequado (o que acaba por perverter o equilíbrio democrático e institucional no seio dos próprios Estados membros³⁴⁸); os poucos poderes do Parlamento Europeu e a enorme distância que o separa dos cidadãos da Europa, comprometedora da sua capacidade representativa³⁴⁹; a ausência de condições para a emergência de uma sociedade civil

³⁴⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 352-354.

³⁴⁷ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 352. Cf., igualmente, Jürgen HABERMAS – *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 259; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, pp. 1223-1227.

³⁴⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflection on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 265; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1226; Francisco Lucas PIRES – *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 727-728; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 628; Miguel Poiars MADURO – *A crise existencial da Constituição europeia*, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa Working Papers, Working Paper 2/99.

³⁴⁹ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo*,

européia³⁵⁰; a diminuta intervenção dos parlamentos nacionais no processo de decisões a nível comunitário³⁵¹; a impossibilidade de os cidadãos influírem sobre o governo europeu, quanto mais não fosse através da expulsão dos maus governantes³⁵²; o inevitável enfraquecimento dos interesses nacionais difusos em benefício dos grandes interesses corporativos; a potencial subversão das opções ideológicas nacionais e a manifesta falta de transparência³⁵³.

A crítica democrática da União foi acusada de ser excessivamente esquemática³⁵⁴ e de sofrer de um “problema de tradução”, por empregar na análise da UE o vocabulário da democracia moderna, forjado para os Estados-nação³⁵⁵. Porque – explica Weiler – o governo comunitário tem três dimensões diferentes que coexistem entre si (a internacional, a supranacional e a infranacional), devem definir-se diferentes modelos de democracia para os diferentes modos de governo da União³⁵⁶. Em idêntico sentido, Neil Walker chama a atenção para o facto de o carácter híbrido da UE – o seu *quid specificum* que nem o discurso internacionalista nem o constitucionalista poderão explicar por si só – exigir que abandonemos as tradicionais fórmulas e que não pretendamos aplicar à UE as lições

regionalismo, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 842-843; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 627-628; Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 78-79; Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 137; Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352; Philippe SCHMITTER – *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, p. 770.

³⁵⁰ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 250-255; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 639.

³⁵¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 266; Koen LENAERTS e Marlies DESOMER – *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002, p. 1226.

³⁵² Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 266-267; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 642; Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 14-15.

³⁵³ Cf. Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, pp. 34-36.

³⁵⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 244.

³⁵⁵ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 268.

³⁵⁶ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 272-279; Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.º 95/11.

democráticas herdadas dos Estados nação³⁵⁷. Sergio Dellavalle, por seu turno, chama a atenção para o facto de os problemas de apoio popular que angustiam a UE se verificarem igualmente nos Estados membros, mesmo nas democracias historicamente mais sólidas³⁵⁸.

A preocupação com a proximidade face aos cidadãos, através de um funcionamento comunitário sempre mais aberto e transparente, mas também eficiente na satisfação dos seus ensejos, passou a figurar permanentemente nas conclusões dos Conselhos Europeus e motivaram múltiplas iniciativas da parte do Parlamento e da Comissão. O Conselho Europeu de Essen de 9 e 10 de Dezembro de 1994 – que o Conselho Europeu de Madrid viria mais tarde a apontar como o início da reflexão sobre o futuro da Europa – elencou entre os domínios prioritários o reforço pela legitimidade democrática da União, com o consequente princípio da subsidiariedade, e o desenvolvimento de diversos aspectos da cidadania europeia, tornando o funcionamento das instituições mais transparente e mais evidentes as vantagens decorrentes do estatuto. O Conselho Europeu de Cannes de 26 e 27 de Junho de 1995 sublinhou que o grupo de reflexão constituído para preparar os trabalhos da CIG destinada a rever o Tratado de Maastricht deveria proceder num espírito de democracia e abertura, e indicou entre os objectivos prioritários de uma União que se pretende capaz de responder às expectativas dos seus cidadãos o aumento do carácter democrático e da transparência das instituições, o incremento do apoio da opinião pública à construção europeia e uma maior eficácia na aplicação do princípio da subsidiariedade.

A avaliar pelos documentos produzidos em preparação na CIG de 1996, que produziu o Tratado de Amesterdão, a opinião dominante junto das instituições e órgãos europeus era a de que a falta de apoio popular constituía um problema muito sério para a legitimidade da União, a debelar o quanto antes³⁵⁹. O debate acabou por centrar-se, todavia, nos meios de reconquistar o apoio popular – através de meras reformas institucionais –, descurando as razões pelas quais os cidadãos se opõem ao projecto europeu (não se curou de aferir se o que lhes desagrada é o carácter pouco democrático da União, os valores mercantilistas que lhe são subjacentes ou o processo de integração europeia no seu todo). A questão, mais funda, da legitimidade normativa do projecto europeu, i.é, a legitimidade dos valores em que este se

³⁵⁷ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, pp. 322-323.

³⁵⁸ Cf. Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 138.

³⁵⁹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, pp. 351-352.

estriba, não foi levada a sério³⁶⁰. As instituições europeias parecem não acreditar que a UE padeça mesmo da crise de legitimidade que lhe foi diagnosticada e procuram, com as suas propostas meramente decorativas (como já o haviam sido o hino, o passaporte, a bandeira, e a cidadania europeia), apenas aplacar a hostilidade do público e evitar que se repitam os desaires de referendos passados³⁶¹. Irónica, mas não surpreendentemente, esta discussão sobre os meios de aproximar a UE dos cidadãos tem lugar a um nível muito distante dos cidadãos, em relatórios e resoluções oficiais e em debates restritos aos círculos académicos. A preocupação dominante tem sido tornar a UE mais popular, não necessariamente mais democrática³⁶².

Depois de Nice, e no crescendo do discurso constitucionalista europeu, uma Constituição e correspondente momento constituinte foram percebidos como a oportunidade óptima para galvanizar os espíritos e chamar os cidadãos a participar num debate genuinamente aberto sobre o futuro da Europa, reconciliando-os, desse modo, com o projecto comunitário³⁶³, ainda que não tenham deixado de se fazer ouvir alertas para a possibilidade de o discurso constitucionalista vir a despertar a ira dos cidadãos³⁶⁴. Seguindo o bom exemplo do método adoptado para a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, foi convocada uma Convenção que reuniu membros das instituições comunitárias, dos governos e dos parlamentos nacionais, e cujos trabalhos decorreram à porta aberta, permitindo o acompanhamento por parte dos cidadãos interessados e suscitando debates no exterior da Convenção que, por um momento, fizeram acreditar na emergência de uma genuína sociedade civil europeia.

À semelhança de Maastricht, também a rejeição popular do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa foi motivada pelos mais diversos, contraditórios e

³⁶⁰ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 352.

³⁶¹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 372. Cf., igualmente, Gerda FALKNER e Michael NENTWICH – *European Union: democratic perspectives after 1996*, Viena, Service Fachverlag, 1995, p. 149.

³⁶² Cf. Catherine HOSKYNs – *Democratizing the EU: evidence and argument*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 180.

³⁶³ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001; Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>; Giuliano AMATO – *A strong heart for Europe*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002.

³⁶⁴ Cf. Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002.

indetermináveis factores³⁶⁵ – ainda que aqui tenham estado em causa receios comuns a todos os cidadãos europeus, como bem perceberam os chefes políticos ao decidir fazer uma pausa para ponderar os resultados³⁶⁶. E surgiu, em boa medida, como uma surpresa. Apesar do arrojo do projecto constitucional, poucos anteciparam que as coisas se iriam passar desta maneira – a rejeição prevista era a dos britânicos, lá para o fim do percurso, algo tido como relativamente fácil de contornar.

Os resultados dos referendos francês e holandês espelharam, com a eloquência dos números, um claro descontentamento dos cidadãos europeus com o actual estado da construção europeia. O problema continua a ser o mesmo que vem a ocupar os especialistas desde Maastricht – o facto de, apesar de todos os sucessos e conquistas atribuídos à UE, continuar a ser extremamente difícil explicar de forma convincente qual a razão de ser, a função e o desempenho da construção europeia. Muitos aspectos do funcionamento da UE continuam a não ser bem compreendidos e outros simplesmente detestados. O que gera – como nota Gráinne de Búrca – a situação paradoxal de se prever que todas as questões que venham a ser submetidas ao escrutínio popular tenham a mesma sorte (o que leva alguns autores a defender que se acabe de uma vez por todas com a prática de sujeitar a referendo decisões sobre o futuro da EU) e de, simultaneamente, não ser possível conceber uma UE democrática sem estas consultas³⁶⁷. A opção por não sujeitar o Tratado de Lisboa a referendos, para além do constitucionalmente inevitável referendo na Irlanda, espelha bem esta dificuldade, na medida em que se afigura a solução pragmática e tranquiliza, no imediato, os líderes europeus, mas pode ser interpretada como uma cobarde fuga aos cidadãos, que confirma inteiramente as suspeitas e a má-vontade revelada por estes. O problema encontra-se sensivelmente no mesmo ponto em que estava aquando dos primeiros tremores em Maastricht. Com a diferença de não ser agora possível a fuga em frente que então se deu. É de esperar que os líderes europeus e as instituições comunitárias revelem comedimento nos anos que se avizinham e que tão cedo não voltemos a ser chamados a discutir uma Constituição para a Europa. O acervo constitucional já existente, formado pelos Tratados, pela jurisprudência constitucionalizante do TJC e pela relação destes com as Constituições e as jurisdições constitucionais dos Estados membros, terá de bastar por agora.

³⁶⁵ Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

³⁶⁶ *Editorial comments. What now?*, in “Common Market Law Review”, 42, 2005, pp. 905-906.

³⁶⁷ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *No way about the political process*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 426-427.

1.2.2. *Demos* ou *demoi*?

Talvez tudo fosse mais fácil se existisse um povo europeu, um substracto sócio-cultural de que a União Europeia fosse mero correlato político-institucional, que esta, em lugar de ser uma “pura criatura do Direito”, tivesse emergido de uma qualquer comunidade pré-política³⁶⁸. Na ausência de uma língua comum e perante as diferenças de percurso histórico e herança cultural que separam os povos da Europa³⁶⁹, afigura-se muito difícil a emergência de uma sociedade civil europeia e de um genuíno sentimento de pertença individual e colectivo à Europa. A Europa continua a ser uma comunidade de estranhos, a quem pouco sentido faz pedir que sacrifiquem os seus interesses em nome do bem comum europeu³⁷⁰. Esta dificuldade não é ignorada pelos “engenheiros europeus” que repetidamente invocam o património histórico comum e que procuram dotar-se de um aparato simbólico muito próximo do dos Estados. A tese segundo a qual não existe, para já, um povo europeu que ancore e legitime as actividades de Bruxelas, possibilitando a democracia à escala europeia, foi acolhida pela decisão *Brunner* do Tribunal Constitucional Federal alemão, nos termos da qual o *demos* é um conceito com uma componente subjectiva, expressa num sentimento de coesão social, de um destino comum e identidade colectiva, que está enraizada em condições objectivas, orgânicas (idioma, história, tradições culturais, origem étnica e religião comuns); e apresenta um elevado nível de homogeneidade, a aferir por estes critérios etno-culturais³⁷¹. Com base nestes critérios etno-culturais, pode afirmar-se, com base numa observação empírica, que não existe um povo ou uma nação europeus – não existe um *demos* europeu. Não existem nem o elemento subjectivo (a percepção de uma identidade colectiva comum e de um sentimento de lealdade) nem as condições objectivas que poderiam dar-lhe origem (o tipo de homogeneidade de condições etno-nacionais de que depende a existência de um povo). Longas relações pacíficas com sempre mais intensa interacção social e económica

³⁶⁸ Cf. Jo SHAW e Antje WIENER – *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 73.

³⁶⁹ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 62-66 e 72.

³⁷⁰ Cf. Ulrich K. PREUSS – *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 14.

³⁷¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352.

não devem ser confundidas com os laços de pertença a um povo ou a uma nação forjados pela língua, a história, a etnia e tudo o resto³⁷². A consequência desta tese é que, na ausência de um povo europeu, não pode, por definição, existir democracia ao nível europeu.

Dir-se-á, contra isto, que as comunidades nacionais também albergam uma grande diversidade e que as democracias nacionais também vivem muito maus momentos, presas do desinteresse e da desconfiança dos cidadãos perante os actores políticos e as políticas que adoptam³⁷³, pelo que replicar as fórmulas identitárias que servem os Estados nação não é o caminho. Ninguém pode pretender seriamente que a Europa venha algum dia – mesmo no melhor dos cenários – a gerar um entusiasmo ou uma emoção idêntica à que mereceram no passado as identidades nacionais³⁷⁴. Esse mimetismo representa, de resto, o perigo de lógicas exclusivistas, dos nacionalismos assassinos que a construção europeia intentou controlar. As dificuldades com que a União se depara no seu propósito de construir uma comunidade política europeia através de mecanismos jurídico-constitucionais acabam, diz-nos Neil Walker, por constituir uma benesse, na medida em que, desse modo, a UE é poupada aos efeitos exclusivistas e discriminatórios que normalmente vão associados aos nacionalismos³⁷⁵...

É possível conceber um povo europeu, desde que tenhamos dele uma concepção não organicista, mas voluntarista. Existem múltiplos *loci* identitários simultâneos e compatíveis. Necessário é que compreendamos que, por muito forte que seja o sentimento de pertença dos indivíduos à sua nação, a sua identidade é múltipla, pelo que eles mantêm uma série de alianças simultâneas que podem reforçar a aliança nacional mas também competir com ela³⁷⁶. Mas que também não pretendamos obter dos europeus uma entrega apaixonada à causa Europa e uma assunção compenetrada da identidade europeia comum. A resposta *habermasiana* à questão do substracto em que assenta a identidade de qualquer comunidade política é sobejamente conhecida – esta depende acima de tudo dos princípios constitucionais enraizados na cultura política da comunidade, não numa qualquer forma de vida étnica e

³⁷² Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997.

³⁷³ Cf. Ingolf PERNICE – *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

³⁷⁴ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 311.

³⁷⁵ Cf. Neil WALKER – *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>.

³⁷⁶ Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, pp. 56 e 59.

culturalmente definida como um todo coerente e homogéneo. Para que a coesão europeia seja conseguida, importa que os europeus reconheçam os valores e as características que têm em comum e que se comprometam com a defesa daquela que é a sua particular forma de vida. Nada de tão difícil assim – sustentava Habermas ao tempo do início dos trabalhos da Convenção Europeia – a avaliar pela facilidade com que se conseguiu um acordo sobre o conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³⁷⁷. Não se trata de descortinar afinidades culturais trans-europeias, que sempre se aproximariam perigosamente de mitos nacionais, mas de compreender o projecto europeu de comunidade como associação de múltiplos *demos* que, em comum, têm o facto de se reverem num mesmo quadro de referentes constitucionais. Também Weiler entende que a solidariedade entre os povos da Europa – *demos* a manter preservados na sua diversidade – tem de passar pelo apego aos valores partilhados e ao específico modo de vida que lhes corresponde³⁷⁸. Trata-se, ensina Dominique Rousseau, de uma forma identitária dinâmica, aberta, sem circunscrições territoriais ou étnicas e sem pretensões uniformizadoras³⁷⁹. Uma identidade não exclusiva, que coexiste com as identidades nacionais e, por aí, nos salvaguarda de eventuais apelos a lealdades extremas.

Também David Michael Green prefere uma perspectiva que tenha presente os dados da história e, por aí, tempere entusiasmos europeístas, rápidos a esquecer as terríveis divisões do passado. O autor chama a atenção para o facto de a possibilidade de construir identidades ter os seus limites, mas revela-se optimista quanto ao potencial representado por experiências trans-nacionais como o Programa Erasmus. Importante para uma progressiva maior identificação dos indivíduos com a Europa é que esta surja aos seus olhos como algo de benéfico, com manifestas vantagens. Mas já considera ser difícil que os europeus se disponham a fazer sacrifícios – mesmo que o que se lhes peça não seja que morram pela Europa – em nome de um conjunto de princípios jurídicos fundamentais, por maior que seja o consenso que estes reünam³⁸⁰. Uma leitura próxima da de Green é feita por Martin Slater que atenta na falta de interesse dos europeus pelo projecto Europa e no carácter eminentemente

³⁷⁷ Cf. Jürgen HABERMAS – *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001, pp. 3 e 10.

³⁷⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 287.

³⁷⁹ Cf. Dominique ROUSSEAU – *European constitutional heritage: a condition for European Constitutional Law*, in “The Federalist – a Political Review”, n.º 2, 1997, p. 57.

³⁸⁰ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 311.

elitista da identidade europeia até aqui esboçada. Apesar de reconhecer que os trabalhos das instituições comunitárias têm sido incapazes de cativar a imaginação e o interesse dos europeus, Slater relativiza este desapego. Na verdade, sublinha, as sondagens feitas nos últimos 30 anos revelam a existência de uma larga margem de apoio popular à ideia de uma Europa unida. O problema parece ser o da tradução deste apoio genérico num efectivo compromisso (que inclui a disponibilidade para fazer alguns sacrifícios) com a causa europeia. De qualquer modo, observa Slater, a falta de interesse pelos assuntos europeus não tem forçosamente que significar antagonismo face ao projecto de integração europeia. Significa sobretudo apatia. Na verdade, do mesmo modo que não se verificam grandes manifestações de entusiasmo, também é moderada a oposição à Europa. E, acrescenta ainda, se os europeus se manifestam descontentes com o funcionamento das instituições democráticas, o seu descontentamento não se dirige prioritariamente contra a UE, mas contra os seus respectivos governos nacionais. Este facto, apesar de poder considerar-se “positivo”, revela uma vez mais o carácter periférico da UE nas vidas dos indivíduos. Slater aqui não pode ser optimista. Dada a actual estrutura institucional da UE é altamente improvável que se verifique uma mudança na atitude do público em relação à Europa³⁸¹.

No decurso do recente processo constitucional, a discussão sobre a existência ou inexistência de um *demos* europeu que pudesse exercer o poder constituinte, assumiu particular acuidade, da resposta dependendo a eventual legitimidade de uma qualquer Constituição europeia. Houve quem entendesse que não existe, nem pode existir um povo europeu, atentas as significativas diferenças que separam os povos da Europa, ainda há pouco tempo envolvidos em lutas fratricidas e indisponíveis para prescindir das respectivas identidades culturais específicas³⁸². Houve quem, na esteira da decisão *Brunner* do Tribunal Constitucional Federal Alemão, tenha deixado em aberto a questão da possibilidade de formação de um povo europeu, num futuro previsivelmente distante, mas rejeitado, no imediato, a existência de um substrato humano que corresponda à comunidade política europeia. Também houve quem, entendendo o povo como colectivo solidarizado pela partilha de valores jurídicos e civilizacionais comuns (numa qualquer forma de “patriotismo constitucional”), tenha sustentado estarem reunidas as condições para dotar a União Europeia de uma Constituição e experienciar um genuíno momento constituinte. Houve mesmo quem

³⁸¹ Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, pp. 74-87.

³⁸² Cf. Joseph H. H. WEILER – *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the German Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997.

pretendesse que a tese da inexistência de um *demos* europeu interpreta mal o mapa antropológico da Europa, porque, na verdade, existe uma medida suficiente de história e de tradições culturais comuns capaz de sustentar um sentimento europeu de coesão social, uma identidade partilhada e um ser colectivo merecedor de lealdade, bem como de conferir autoridade e legitimidade democrática às instituições europeias. O problema com esta linha de argumentação, é que não convence. Maugrado a partilha de um património histórico e de valores comuns, a maioria dos europeus continua a experimentar um muito débil sentimento europeu. É evidente que a transferência de lealdades da nação para o nível europeu, pretendida pelos funcionalistas, não aconteceu³⁸³. Mesmo que não defendamos – e ninguém parece já sustentá-lo – uma visão organicista da identidade europeia, há que reconhecer que mesmo o patriotismo constitucional *a la* Habermas, ou as formas de pertença cívica defendidas por Weiler, estão ausentes da União³⁸⁴.

Atenta a inexistência de um povo europeu – sustentou Dieter Grimm – não é possível atribuir uma Constituição à Europa. Comentando a posição adoptada por Dieter Grimm, Paul Craig veio refutar a ideia de que as verdadeiras constituições tenham de basear-se num acto do povo (ou que um tal acto necessariamente transforme a comunidade política num Estado) e sustentou mesmo não ser líquida a inexistência de uma identidade colectiva no seio da UE³⁸⁵. Sergio Dellavalle admitiu que uma Constituição europeia é pensável, mas impraticável num futuro próximo por não existir ainda um povo europeu³⁸⁶. Joseph Weiler, em comentário ao discurso de Joschka Fischer, desaconselhou a elaboração de uma constituição formal para a EU, por não existir um *demos* europeu que pudesse exercer o poder constituinte, e elogiou as virtudes da actual arquitectura constitucional assente num valor fundamental que importa não perder, o princípio da tolerância constitucional³⁸⁷.

O desfecho do processo constituinte acabaria por impor a conclusão de que a Europa, mercê do desapego dos seus cidadãos, vive uma profunda crise de identidade. A luta pelos corações dos europeus prossegue dentro de momentos, mas agora, por força, num tom mais

³⁸³ Cf. Martin SLATER – *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982, p. 77.

³⁸⁴ Cf. Andreas FØLLESDAL – *Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 12-13.

³⁸⁵ Cf. Paul CRAIG – *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001, pp. 137-139.

³⁸⁶ Cf. Sergio DELLAVALLE – *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. 124-126 e 130-142.

³⁸⁷ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002, pp. 242, 244 e 247.

comedido, menos ambicioso. A rejeição do Tratado Constitucional resultou de um exercício democrático em que os europeus participaram activamente, o que levou Herman van Gunsteren a declarar ter-se dado, finalmente, o nascimento do cidadão europeu³⁸⁸ e Neil Walker a acreditar na emergência de uma esfera pública europeia, em virtude da atenção mediática e do debate gerados pelos trabalhos da Convenção³⁸⁹. Nesta medida, o imobilismo com que a Europa reagiu aos resultados dos referendos tem de ser visto como uma oportunidade perdida, uma vez que a atenção popular que esteve na origem daqueles resultados ficou por aproveitar.

2. A identidade europeia possível – um património histórico e valores fundamentais comuns

Sem surpresa, as buscas da identidade europeia têm sido feitas na memória dos grandes feitos da Europa, com deliberado esquecimento dos aspectos mais sombrios do legado³⁹⁰. Quase invariavelmente, a identificação do *quid specificum* europeu é feita por referência à herança constituída pelos valores democráticos e humanistas da Grécia Antiga, pelo Direito Romano e pela moral judaico-cristã³⁹¹. Referentes a que se somam, também amiúde, a Reforma, o Renascimento e o racionalismo das Luzes³⁹². A Europa que daqui resulta é, como afirma Hélène Ahrweiler, uma “Europa das Ideias”, profundamente humanista e imperturbável no seu compromisso com a justiça, a liberdade e a democracia³⁹³. É este o património espiritual e moral de que a União se afirma consciente no texto preambular da Carta dos Direitos Fundamentais. E estas as inspiradoras heranças culturais, religiosas e

³⁸⁸ Cf. Herman VAN GUNSTEREN – *The birth of the European citizen out of the dutch no vote*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

³⁸⁹ Cf. Neil WALKER – *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>, visitada em 8 de Agosto de 2005, pp. 10-11.

³⁹⁰ Cf. Christian JOERGES e Navraj Singh GHALEIGH (eds.) – *Darker legacies of law in Europe. The shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

³⁹¹ Cf. Hélène AHRWEILER – *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 33; Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, et al. (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1274-1275.

³⁹² Cf. Anthony D. SMITH – *National identity and the idea of European unity*, in “International Affairs”, n.º 68, 1992, p. 70; Karlheinz REIF – *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 135-136.

³⁹³ Cf. Hélène AHRWEILER – *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 31 e 35.

humanistas evocadas em tom triunfalista³⁹⁴ pelo preâmbulo do Tratado Constitucional. Juan Delgado-Moreira censura e alerta para os perigos de um projecto eurocêntrico orientado para a edificação de uma Europa fortaleza que celebra o património histórico comum, devidamente seleccionado “from Plato to NATO”³⁹⁵. A propósito dos aspectos sombrios do património histórico europeu, Christian Joerges sublinha o facto de os extremismos nacionalistas poderem constituir uma “característica” da Europa³⁹⁶. Talvez por isso, tenha havido o cuidado de inserir no preâmbulo do Tratado Constitucional a referência às divisões amargas do passado, que a construção europeia veio, precisamente, sarar³⁹⁷.

As tentativas de definir a identidade europeia redundam invariavelmente em formulações vagas, com as referências consuetas ao legado clássico e à defesa dos direitos humanos. Apesar de surgir amiúde na retórica dos líderes políticos e nos documentos de trabalho das instituições europeias, no quadro das mais diversas políticas, a identidade europeia nunca é definida com clareza, o que a própria Comissão Europeia reconhece, mas reputa preferível, atenta a multiplicidade de ideias, valores e experiências partilhadas, insusceptível de ser condensada numa simples definição, e o facto de ela estar aberta a revisão por cada sucessiva geração. Tentativas, no entanto, não faltaram, movidas a um tempo pela necessidade de descobrir e de promover a identidade europeia comum.

A *Declaração sobre a Identidade Europeia*, emitida pelos chefes de Estado dos Nove, reunidos em Copenhaga em Dezembro de 1973, perscrutou a herança comum e identificou como seus elementos fundamentais os princípios da democracia representativa, do Estado de Direito, da justiça social e do respeito pelos direitos do homem. O Tratado de Amesterdão declarou, no seu art. 6.º, que a União se funda no respeito pelos direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, com o que estes princípios passaram a constituir requisito de candidatura à qualidade de membro da União (art. 49.º TUE)³⁹⁸. A *Declaração de Laeken* identificou a Europa como continente dos valores humanos, da Magna Carta, da Bill of Rights, da Revolução Francesa, da queda do Muro de Berlim, da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, com o que isso implica de respeito pelas línguas, culturas e

³⁹⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Un’Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Rizzoli, 2003, p. 79.

³⁹⁵ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 28 e 195.

³⁹⁶ Cf. Christian JOERGES – *Europe a großraum ? Shifting legal conceptualisations of the integration project*, in Christian Joerges e Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker legacies of law in Europe. The shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 169.

³⁹⁷ Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16.

³⁹⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 30.

tradições dos outros. E, em vista do alargamento que se avizinhava, disse serem a democracia e os direitos humanos a única fronteira estabelecida pela União Europeia, aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de direito. O preâmbulo do Tratado Constitucional convocou, como elementos essenciais da identidade europeia, os ideais de civilização, humanismo, igualdade, liberdade, respeito pela pessoa humana e seus direitos invioláveis, cultura, educação, desenvolvimento social, paz, justiça e solidariedade, destino comum, responsabilidade³⁹⁹. Nos termos do novo artigo 1.º-A do Tratado da União Europeia – sensivelmente idêntico ao artigo I-2.º do Tratado Constitucional – a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres. A inclusão da referência aos direitos das pessoas pertencentes a minorias afigura-se particularmente curiosa, atenta a duplicidade que tem caracterizado o posicionamento da União no tocante à tutela das minorias étnicas (elevado nível de exigência junto dos países candidatos e, de um modo geral, no quadro das relações externas e uma manifesta displicência no âmbito interno, atestada pela inexistência de uma política coerente neste domínio⁴⁰⁰) e a quase total ausência da questão ao longo dos trabalhos da Convenção Europeia.

O respeito pela dignidade humana e pelos direitos que dela forçosamente decorrem constitui um aspecto fundamental da identidade europeia que a União se reclama, ainda que o projecto comunitário, reconhecidamente, não tenha sido instituído com o propósito, ainda que secundário, de proteger os direitos humanos. De um modo geral é aceite como pacífico que o desenvolvimento de uma política neste domínio se deveu à iniciativa do Tribunal de Justiça das Comunidades que, a partir do final da década de 60, começou a afirmar nas suas decisões o respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos como parte do património jurídico comunitário⁴⁰¹. Agustín José Menéndez discorda desta leitura, sustentando, ao invés, que os direitos humanos não só não eram estranhos à *Little Europe*, como estiveram desde o início no centro do projecto europeu, o que em seu entender é atestado pela proibição da

³⁹⁹ Cf. Olivier DUHAMEL – *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 12-16.

⁴⁰⁰ Para uma crítica a esta duplicidade, cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU’s approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002, pp. 137-160.

⁴⁰¹ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, p. 665.

discriminação em função da nacionalidade (art. 6.º TCE), pelo princípio do salário igual para trabalho igual sem diferença entre homens e mulheres (art. 119.º TCE) e também pela referência no texto preambular do Tratado CE ao compromisso da Comunidade Económica Europeia com a preservação e fortalecimento da paz e da liberdade⁴⁰². O respeito pelos direitos humanos foi, aliás, desde o início uma condição para aceder às Comunidades e, depois, para manter a qualidade de Estado Membro⁴⁰³.

Paul Craig e Gráinne de Búrca recordam, entretanto, que a ideia de uma Comunidade Europeia orientada prioritariamente para a protecção dos direitos e liberdades fundamentais já tinha sido acalentada em 1953 num projecto que acabou por não ter sequência em virtude de o Parlamento francês não ter ratificado o Tratado Europeu de Defesa. Este antecedente incutiu moderação nos autores do Tratado CEE, de 1957, que o restringiram aos objectivos de integração económica e calaram quaisquer referências a uma união política ou à protecção de direitos humanos. Isto apesar de este, como os restantes tratados, no seu texto preambular, não ter deixado de fazer recurso a uma retórica idealista, apresentando a integração económica como um meio e não um fim em si⁴⁰⁴. A explicação para o alheamento inicial tem sido encontrada na natureza imediatamente económica do projecto europeu. E na manifesta ausência de vontade política por parte dos Estados Membros, cujo interesse sempre foi, bem pelo contrário, o de manter o desempenho da Comunidade Europeia em matéria de Direitos Humanos dentro de muito apertados limites⁴⁰⁵. Se – observa Gráinne de Búrca – os Estados Membros estivessem verdadeiramente empenhados em vincular as instituições europeias a um compromisso com o respeito e a protecção de direitos humanos já o teriam feito antes, nas várias ocasiões em que foi debatida e rejeitada a proposta de acessão à Convenção Europeia de Direitos do Homem⁴⁰⁶. A avaliar pela *Declaração Comum do Parlamento, do Conselho e da Comissão relativa ao respeito dos direitos fundamentais e à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, de 1977, as instituições comunitárias não ofereceriam qualquer resistência.

⁴⁰² Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?*, in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 124-125.

⁴⁰³ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 145-146.

⁴⁰⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 318.

⁴⁰⁵ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1316-1318.

⁴⁰⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in “European Law Review”, n.º 26, 2001, p. 129.

Apesar de toda a contrariedade expressa pelos Estados Membros, a União foi capaz de se dotar de um *bill of rights* e afirma o respeito pelos direitos humanos como um dos seus valores fundamentais. É tal a importância reconhecida aos direitos e liberdades fundamentais que o Tratado da União Europeia contempla um mecanismo sancionatório para os Estados Membros que contra eles atentem de um modo grave e persistente (art. 7.º TUE). Os direitos paulatinamente “descobertos” pelo Tribunal de Justiça das Comunidades têm vindo a ser acolhidos nos Tratados⁴⁰⁷. E, nas suas relações com o exterior, a União tem-se assumido uma acérrima defensora dos direitos humanos, fazendo depender do seu respeito o estabelecimento de acordos, a concessão de apoios e o acesso à qualidade de Estado membro⁴⁰⁸.

Aqueles que defendem a adopção pela União Europeia de uma política de direitos humanos argumentam que só deste modo ela pode ser consistente com a sua tradição humanista, pautando por padrões éticos a prossecução dos seus objectivos económicos. Uma política de direitos humanos permitir-lhe-á, para além disso, legitimar o crescente alargamento do seu campo de competências⁴⁰⁹. Também Craig e de Búrca sublinham este aspecto. A ausência de direitos humanos dos Tratados fundadores pôde explicar-se pela dos autores desses textos de que uma organização económica como a CE dificilmente interferiria, lesando, com o gozo de quaisquer direitos humanos. Cedo, porém, se tornou evidente que a CE nunca foi inócu⁴¹⁰.

Uma política de direitos humanos permitir-lhe-á ainda responder a problemas como os postos pelo ressurgimento de comportamentos racistas e xenófobos, pela persistência de discriminação, pela privação de muitos grupos desfavorecidos do gozo de direitos económicos sociais e culturais, pelo tratamento insatisfatório de refugiados e requerentes de asilo, ou pelo tratamento cruel e degradante de detidos. Problemas que, cabendo no campo de competências que é próprio dos Estados Membros, nem por isso podem deixar de interessar à União⁴¹¹. Finalmente, uma política de direitos humanos permitir-lhe-á dar o exemplo ao resto do mundo, reclamando – com segura legitimidade – que o seu compromisso com o respeito e a protecção do direitos humanos seja levado a sério. Na sua defesa de uma política europeia de

⁴⁰⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 318.

⁴⁰⁸ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 661-662.

⁴⁰⁹ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 658, 660 e 679.

⁴¹⁰ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 319.

⁴¹¹ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, p. 670.

direitos humanos, Alston e Weiler sublinharam repetidas vezes este aspecto. O interesse da União Europeia pelo respeito dos direitos humanos no resto do mundo só pode ser atendido se esta usar de idênticos escrúpulos no seu funcionamento interno⁴¹². Por este motivo, sustentavam Alston e Weiler às vésperas da elaboração da Carta de Direitos Fundamentais, é necessário que a União Europeia abandone o modo (não totalmente errado, mas fragmentário e incoerente) como tem vindo a lidar com os direitos humanos e se muna de uma política abrangente, sistemática e “pro-activa” nesta matéria⁴¹³. Os autores lamentavam, muito particularmente, que a interpretação institucional da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades tenha vindo atribuir um sentido meramente negativo ao desempenho da Comunidade em matéria de direitos humanos. É necessário, defendem, que esta não se limite a definir proibições, mas que imponha aos Estados Membros e às suas instituições medidas positivas de tutela. Não basta, por muito importante que tenha sido até aqui a actuação do Tribunal de Justiça das Comunidades, uma simples protecção judicial⁴¹⁴.

Apesar de reconhecer o quão tentadora é a leitura da integração europeia como um processo marcado pela crescente centralidade dos direitos humanos, Armin von Bogdandy recusa-se a aceitá-la. Contra ela invoca o carácter originariamente instrumental da ordem jurídica comunitária, outras (maiores) prioridades a atender e o facto de a União já dispor de um muito razoável conjunto de mecanismos de protecção de direitos, o que é atestado pela natureza assumidamente não inovadora da Carta de Direitos Fundamentais. Esta, de resto, ainda que venha a ter um impacto considerável, não pode ser vista como o ponto de partida para uma política de direitos humanos abrangente e unitária como a preconizada por Alston e Weiler⁴¹⁵. A perspectiva da adopção pela UE de uma tal política preocupa von Bogdandy pelo efeito perturbador que esta não deixará de ter sobre o equilíbrio constitucional da União. O protagonismo assumido pela UE, como “agente crucial” na defesa dos direitos humanos, será necessariamente garantido à custa de um esvaziamento do papel das ordens jus-constitucionais dos Estados Membros, o que levantará não poucas questões quanto à sua legitimidade⁴¹⁶. Por outro lado, sustenta von Bogdandy, a política proposta por Alston e

⁴¹² Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 662-664 e 671.

⁴¹³ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 676 e 678.

⁴¹⁴ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 667-668.

⁴¹⁵ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1308-1316 e 1335-1338.

⁴¹⁶ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1316-1317.

Weiler – na sua pretendida unidade e coerência – afigura-se simplesmente inviável. Desde logo, os direitos humanos não são apenas mais um sector de actividade da UE (como a protecção do ambiente ou dos consumidores), perpassam transversalmente todos eles, o que torna impraticável uma política de direitos humanos unitária e coerente capaz de satisfazer simultaneamente as específicas exigências de cada um desses sectores. Depois, há o problema de os direitos a garantir serem, eles próprios, extremamente diversos (e não indivisíveis, como os dizem Alston e Weiler) entre si⁴¹⁷.

A oposição de von Bogdandy a uma política europeia de direitos humanos não é, entretanto, absoluta. O autor reconhece que a UE não pode escudar-se no princípio da subsidiaridade e pretender manter-se alheia ao modo como os seus Estados Membros tratam as pessoas. Isso não significa, porém, que seja necessário instituir uma política unitária. Com mais propriedade se justifica a definição de um modelo de protecção de direitos humanos em três níveis diferentes (progressivamente mais exigentes), consoante ele deva aplicar-se a Estados Terceiros, aos Estados Membros ou às instituições da UE⁴¹⁸. Lars Blichner, por seu turno, critica o simplismo das análises que tomam como um dado evidente o acerto do crescente compromisso da UE com o respeito e a protecção dos direitos humanos⁴¹⁹.

Contestando a pertinência da crítica segundo a qual a Comunidade não deve assumir uma política de direitos humanos porque tem outras prioridades a atender, Neil Walker chama a atenção para o facto de a atenção dispensada aos direitos fundamentais não ter que prejudicar a atenção merecida por outras áreas⁴²⁰. De qualquer modo, com uma ou múltiplas linhas de acção, é certo que a UE continuará o seu investimento na protecção dos direitos humanos, dentro e fora do seu território. A forma, a muitos títulos surpreendente⁴²¹, como foi conseguido o consenso no âmbito da Convenção sobre o Futuro da Europa a respeito da inclusão da Carta no corpo do Tratado Constitucional permite confiar nisso mesmo.

⁴¹⁷ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, pp. 1311-1315.

⁴¹⁸ Cf. Armin VON BOGDANDY – *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000, p. 1319.

⁴¹⁹ Cf. Lars BLICHER – *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 153-154.

⁴²⁰ Cf. Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in Cullen & Zewakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution*, 2002.

⁴²¹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the constitutional treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 11.

Outro aspecto apontado como fulcro da identidade cultural europeia é a capacidade para o diálogo entre culturas, o seu eminente carácter dialógico⁴²². Pode parecer paradoxal que a afirmação do carácter único da herança cultural europeia ande a par da afirmação de que o que é único é a diversidade⁴²³. O lema da união na diversidade foi assumido nos Tratados fundadores e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proporciona alguma protecção (ainda que ténue) à diversidade cultural⁴²⁴. A UE não dispõe de uma noção única e coerente de cultura, que tanto pode ser empregue com um sentido económico, como com um sentido eminentemente espiritual⁴²⁵. Como nota Bruno de Witte, a UE nunca teve especiais pretensões no domínio da cultura, motivo pelo qual a regulação das matérias pertinentes à cultura e aos idiomas continua a caber aos Estados membros⁴²⁶. O princípio da subsidiariedade, sob a forma de negação às instituições europeias de competência para harmonizar os sistemas jurídicos dos Estados membros em matéria de cultura e educação, veio sublinhar isto mesmo, ainda que, na hipótese de os Estados membros reunidos no Conselho decidirem ignorar a proibição e adoptar uma qualquer forma de harmonização das regras nacionais no domínio da língua, só uma decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades a declarar a incompatibilidade de tal medida com o Tratado poder impedir esse resultado (o que não é de prever, atento o forte integracionismo que vem a caracterizar a jurisprudência do Tribunal); o princípio da subsidiariedade, por outro lado, não oferece garantias contra medidas dirigidas em primeira linha à integração económica (ainda que os princípios económicos representem a maior ameaça à diversidade cultural)⁴²⁷. O princípio da subsidiariedade não implica que a UE não tenha qualquer interferência nestes domínios – a integração económica tem seguramente um impacto indirecto sobre os padrões culturais e linguísticos estabelecidos pelos Estados membros⁴²⁸. A União, de resto, não deixa de reflectir as preocupações dos Estados membros com a preservação das suas especificidades

⁴²² Cf. Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993.

⁴²³ Cf. Ingmar KARLSSON – *How to define the European identity today and in the future?*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999, pp. 67-68.

⁴²⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴²⁵ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 158-163.

⁴²⁶ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 156.

⁴²⁷ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 166.

⁴²⁸ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 156-157.

culturais⁴²⁹. A Comunidade já adoptou algumas iniciativas, ainda que de pequena envergadura, com vista a favorecer línguas e culturas minoritárias. Um exemplo é a Directiva sobre a educação dos filhos dos trabalhadores migrantes que impôs aos Estados membros o dever de organizar aulas especiais de educação linguística para os filhos dos trabalhadores provenientes de outros países da Comunidade. De Witte sublinha o facto de esta Directiva não se aplicar, no entanto, ao muito mais numeroso grupo constituído pelos filhos dos migrantes oriundos de países terceiros. Para além de chamar a atenção para a circunstância de a finalidade da Directiva não ser tanto a de salvaguardar a diversidade linguística implicada pela liberdade de movimento, mas antes a de facilitar o regresso destes indivíduos ao seu país de origem⁴³⁰. De Witte é também extremamente crítico a propósito do Programa Língua, cujos critérios reputa de incompreensíveis. Não parece existir nenhuma razão válida para incluir idiomas como o irlandês ou o luxemburguês, que são falados por poucas centenas de milhares de pessoas, e deixar de fora o catalão que é falado por mais de seis milhões de pessoas dentro da Comunidade Europeia. Isto sugere que o compromisso da Comunidade com a diversidade linguística é selectivo e não vai até às últimas consequências. Trata-se de um compromisso com a protecção de línguas nacionais ou oficiais dos Estados membros da Comunidade, não com as muitas línguas regionais ou minoritárias faladas na Comunidade. Uma genuína política de pluralismo linguístico implicaria uma viragem na actual tendência para descuidar as línguas regionais e minoritárias tradicionais. Quanto aos idiomas dos imigrantes extra-comunitários, estes ainda nem sequer aparecem na agenda comunitária⁴³¹.

⁴²⁹ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 164-165.

⁴³⁰ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 168.

⁴³¹ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 169.

III. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

1. A língua como identidade

Como ensina Eduardo Lourenço, uma língua partilhada é muito mais do que mero instrumento de comunicação, é partilha de ser e de sentir⁴³². Uma língua – disse-o Vergílio Ferreira – é o lugar de onde se vê o mundo e em que se traçam os limites do nosso pensar e sentir. A língua relaciona-se com a história dos povos que a falam, proporciona unidade sobre as diferenças culturais e, por aí, desempenha uma inegável função política⁴³³. A língua assume-se como síntese histórica do povo que a fala, produto de uma cultura, veículo dessa cultura, reflexo da estrutura e da dinâmica da sociedade que a usa, o grande mediador entre pessoas⁴³⁴. Oferecendo-se como referente de culturas afins ou diversas, a língua surge como um “espaço ideal onde se comunicam e se reconhecem na sua particularidade partilhada todos quantos os acasos da história aproximou”⁴³⁵. A lusofonia pode, precisamente, definir-se como a esfera de comunicação e compreensão determinada pelo uso da língua portuguesa, com a genealogia que a distingue entre outras línguas românicas e a memória cultural que, consciente ou inconscientemente, a ela se vincula⁴³⁶.

A língua portuguesa constitui-se hoje como um património de quatro continentes, figurando entre as mais faladas do mundo. Lusófonos são os países que adoptam o português como língua oficial – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste –, mas também as comunidades formadas pelos luso-falantes na diáspora, a Galiza e pequenos enclaves remiiscentes da passagem dos navegadores portugueses (como Goa, Damão, Diu, Mangalor, Mahé, Fort Cochim, Tellicherry, Chaul,

⁴³² Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 179.

⁴³³ Cf. Wladimir BRITO – *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 114.

⁴³⁴ Cf. Maria José Matos FRIAS – *Língua portuguesa, matriz de identidade/alteridade cultural. Paradigmas subjacentes ao discurso pedagógico oficial*, <http://lusofonia2002.com.sapo.pt/MariaJoseMatosFrias-TEXTO.htm>.

⁴³⁵ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 124.

⁴³⁶ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 174.

Korlai e Coromandel)⁴³⁷. Unir todos estes povos numa comunidade lusíada, capitalizando os laços cerzidos por um passado comum e contribuindo para a defesa e valorização da língua portuguesa, tem sido o sonho muitas vezes sonhado, por pensadores como Agostinho da Silva, Gilberto Freyre, Adriano Moreira ou Darcy Ribeiro e seus herdeiros culturais⁴³⁸.

A partilha da língua portuguesa, uma herança histórica e cultural, tem demonstrado ser um elo muito forte. A língua partilhada é factor de coesão interna nacional de todos os países que a utilizam e também de fundamento da identidade cultural específica de cada um em termos internacionais. Por muito diversos que sejam e por mais longe que geograficamente se situem, estes países sempre se sentiram como parte de uma comunidade cultural, mantendo ligações muito chegadas e cooperando em áreas de âmbito muito vasto⁴³⁹. A língua portuguesa – lê-se na *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* – constitui, entre os respectivos povos, um vínculo histórico e um património comum, resultantes de uma convivência multissecular que deve ser valorizada. É um meio privilegiado de difusão da criação cultural entre os povos que falam português (que têm na língua portuguesa um dos fundamentos da sua identidade específica) e de projecção internacional dos seus valores culturais, numa perspectiva aberta e universalista. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa assume-se, precisamente, como o rosto político da lusofonia⁴⁴⁰, ainda que, ao congregar unicamente Estados independentes (com exclusão da Galiza, Macau e Goa, por exemplo), não coincida na íntegra com o espaço lusófono⁴⁴¹. Algumas das medidas adoptadas no seu seio destinam-se, sem distinção, a todos os luso-falantes, como é o caso do projecto de Televisão da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (TV CPLP), apresentado em Março de 2007, a ser transmitido também em Macau,

⁴³⁷ Cf. José Augusto Garcia MARQUES – *O Direito, a Lusofonia e Macau*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007, p. 423.

⁴³⁸ Cf. Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 8; Cármen Lúcia Antunes ROCHA – *Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 411-459.

⁴³⁹ Cf. José Manuel Durão BARROSO – *Prefácio*, in Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos, *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. vii.

⁴⁴⁰ Cf. José Augusto Garcia MARQUES – *O Direito, a Lusofonia e Macau*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007, p. 423.

⁴⁴¹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 27-32; Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, pp. 178-179.

Hong Kong, Goa, Índia, África do Sul, França, Espanha, Alemanha, Suíça, Holanda, Gabão, Senegal, Estados Unidos e Canadá⁴⁴².

Nos termos, pouco modestos, do documento *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*⁴⁴³, a promoção da língua portuguesa no mundo contribui para a sedimentação, longevidade e proficuidade de uma comunidade linguística que constitui, a um só tempo, um importante contributo histórico português para o mundo e um trunfo relevante na era da globalização. A língua portuguesa afigura-se um instrumento de primeira importância para a cooperação e para o desenvolvimento. No plano externo, é ao mesmo tempo uma plataforma de comunicação imprescindível para a participação plena na vida internacional dos nossos tempos e constitui um importante contributo para o reforço da afirmação dos países lusófonos no contexto regional em que se inserem. No plano interno, trata-se, para todos os países lusófonos, de um elemento fundamental da sua identidade, valor cada vez mais importante num contexto de intenso intercâmbio de fluxos económicos e culturais, como é o do contexto actual.

Não falta quem veja neste empenho português na edificação e valorização de uma comunidade lusófona, a nostalgia dos velhos tempos imperiais e pouco veladas aspirações neo-colonialistas. A formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, significativamente alcunhada de comunidade de sentimentos e território da língua portuguesa, é decalcada da luso-tropicologia de Gilberto Freyre⁴⁴⁴. “A criação da lusofonia, quer se trate da língua, quer do espaço, não pode separar-se de uma certa carga messiânica, que procura assegurar aos portugueses inquietos um futuro senão promissor, em todo o caso razões e desrazões para defender a lusofonia. [A] ideia do ‘Império’ insistiu sempre em recusar a nossa pequenez geográfica. Verifica-se, após 1974-75, uma modificação subtil mas constante, cabendo agora à língua portuguesa – que se confunde com uma falsa língua lusa – a tarefa que foi durante muitos anos a dos territórios. Portugal passou a ser um país pequeno, mas dispondo de um agente específico, a língua portuguesa, que lhe permite recuperar a sua grandeza”⁴⁴⁵. Mesmo por isso, recomenda Eduardo Lourenço (a quem não repugna o sonho, desde que bem sonhado), importa ter presente a pluralidade que o universo lusófono

⁴⁴² Cf. José Augusto Garcia MARQUES – *O Direito, a Lusofonia e Macau*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007, p. 436.

⁴⁴³ Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro.

⁴⁴⁴ Cf. Bela FELDMAN-BIANCO – *Portugueses no Brasil, brasileiros em Portugal. Antigas rotas, novos trânsitos e as construções de semelhanças e diferenças culturais*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002, p. 147.

⁴⁴⁵ Cf. Alfredo MARGARIDO – *A lusofonia e os lusófonos: novos mitos portugueses*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2000, pp. 6 e 28.

encerra⁴⁴⁶ e perceber, por doloroso que nos seja, que Portugal não é o único sonhador da lusofonia e que os outros a não sonharão como nós⁴⁴⁷.

2. Esboço de uma família jurídica lusófona

A existência de uma matriz jurídica e judicial lusófona é assumida pelo discurso oficial do Estado português, que aí vê um património evidente para a cooperação portuguesa e uma área de trabalho imprescindível para o desenvolvimento económico destes países⁴⁴⁸. A análise doutrinal é mais cautelosa, mas nem por isso deixa de notar a influência exercida pela Constituição da República de 1976 sobre muitas das fórmulas adoptadas pelas Constituições dos países de língua portuguesa, sobretudo os países africanos e Timor-Leste, em cuja elaboração intervieram juristas portugueses e juristas autóctones formados em Portugal⁴⁴⁹. E saúda, como muito positiva, a crescente cooperação inter-universitária no domínio do Direito⁴⁵⁰.

No que respeita ao Brasil, o contacto entre o Direito Constitucional português e o Direito Constitucional brasileiro vem de muito longe, praticamente desde o início dos constitucionalismos de ambos os Estados⁴⁵¹. “A relação entre os sistemas constitucionais brasileiro e português opera ao nível de experiências constitucionais, dado o seu longo amadurecimento histórico. Trata-se de uma comunicação diacrónica e interactiva, com carácter pendular, que mergulha numa comunhão perene de valores e de respeito pelas

⁴⁴⁶ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 112.

⁴⁴⁷ Cf. Eduardo LOURENÇO – *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 165.

⁴⁴⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprovou um documento intitulado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*.

⁴⁴⁹ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006, p. 19; Jorge Carlos FONSECA – *Do regime de partido único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição Portuguesa de 1976*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial nos 30 anos da Constituição Portuguesa 1976-2006, 2006, pp. 81-118; Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 59-72.

⁴⁵⁰ Cf. Diogo Freitas do AMARAL – *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 94.

⁴⁵¹ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006, p. 13; Paulo BONAVIDES – *Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 19-53.

naturais diferenças”⁴⁵². É certo que o Direito Público brasileiro conhece uma grande influência norte-americana – atentos, nomeadamente, o presidencialismo, o federalismo e a unidade jurisdicional⁴⁵³ – mas, nem por isso deixam de ser sublinhados os vários elementos da CRP que influenciaram a Constituição brasileira de 1988, ainda em vigor⁴⁵⁴.

Os Estados africanos fizeram um percurso diferente, marcado pelas experiências jusconstitucionais marxistas-leninistas, mais ou menos ortodoxas, com que encetaram a sua vida de Estados livres no período imediato à descolonização. A implosão do bloco soviético determinou o início de uma segunda fase, com novas Constituições ou com Constituições substancialmente revistas, todas elas marcadas pelo novo direito constitucional português⁴⁵⁵. De igual modo, Timor-Leste, reconhecido como Estado independente em Maio 2002, dotou-se, nesse mesmo ano, de uma Constituição em boa medida decalcada da CRP de 1976, ainda que fruto da mediação da Constituição cabo-verdiana⁴⁵⁶. Sem embargo de importantes particularidades, todos estes textos constitucionais revelam uma influência significativa do Direito português, em aspectos como o semi-presidencialismo, a separação de poderes, o sistema de administração executiva ou o princípio da legalidade⁴⁵⁷. Como nota Jorge Carlos Fonseca, os sistemas jus-constitucionais dos países de língua portuguesa dialogam entre si, numa teia de influências recíprocas que não se resume a um mero mimetismo acrítico do modelo português. Mesmo aqueles – observa o autor, a respeito de Cabo Verde – que descobrem a inspiração lusa no texto constitucional cabo-verdiano de uma forma geral ou acentuando as afinidades entre certos institutos ou regimes particulares, não deixam de

⁴⁵² Cf. Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 59-72.

⁴⁵³ Cf. Diogo Freitas do AMARAL – *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 94; Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 59-72.

⁴⁵⁴ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2006, p. 13; Manuel Gonçalves FERREIRA FILHO – *Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 55-69; Oscar Dias CORRÊA – *Breves observações sobre a influência da Constituição portuguesa na Constituição brasileira de 1988*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 71-88.

⁴⁵⁵ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2006, pp. 16-18. Sobre o constitucionalismo angolano, cf. Pedro Bacelar VASCONCELOS – *Entre os factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007.

⁴⁵⁶ Cf. Jorge Carlos FONSECA – *Do regime de partido único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição Portuguesa de 1976*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial nos 30 anos da Constituição Portuguesa 1976-2006, 2006, pp. 81-118.

⁴⁵⁷ Cf. Diogo Freitas do AMARAL – *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 94.

registrar desenvolvimentos próprios no texto das ilhas⁴⁵⁸. “Mais do que através de meros transplantes normativos, de decalques ou de inspirações textuais, será – nota, por seu turno, Carlos Blanco de Moraes – por força de uma interacção adulta de experiências e de princípios, colocados em comum, que se poderá tornar possível forjar, querendo, uma comunidade constitucional”⁴⁵⁹. As similitudes formais não devem iludir, de resto, as múltiplas e diversas possibilidades de desenvolvimento das Constituições materiais de cada um dos países, por acção dos órgãos de soberania (mormente os tribunais) e interacção com as normas de Direito consuetudinário. Os direitos tradicionais em África e Timor-Leste guardam um peso extraordinário, sob o qual a efectividade dos transplantes jurídicos de modelo ocidental sempre terá de ser posta em perspectiva⁴⁶⁰.

Jorge Bacelar Gouveia interroga-se sobre se o relacionamento que se estabelece entre o sistema jusconstitucional português e os outros sistemas jusconstitucionais lusófonos será suficiente para justificar a formação de uma família jusconstitucional de matriz portuguesa. Hesita, afirma aguardar futuros desenvolvimentos, mas acaba por se manifestar confiante de que a teia de semelhanças e influências recíprocas permite descortinar uma família lusófona de Direito Constitucional⁴⁶¹. Noutro texto, o mesmo autor reconhece ser arriscado – ainda que certamente apaixonante – este exercício de Direito Constitucional Comparado de Língua Portuguesa, optando, por prudência, por limitar a busca de um paradigma constitucional aos Estados africanos de língua portuguesa, em vista da sua óbvia proximidade espacio-temporal, mas também histórico-cultural, em relação a Portugal. Conclui existir um paradigma constitucional de língua portuguesa matizado, mas em que avultam traços de contínua e sólida aproximação, ao mesmo tempo que se registam caminhos de divergência, que se vão acentuando⁴⁶².

⁴⁵⁸ Cf. Jorge Carlos FONSECA – *Do regime de partido único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição Portuguesa de 1976*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial nos 30 anos da Constituição Portuguesa 1976-2006, 2006, pp. 81-118.

⁴⁵⁹ Cf. Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 59-72.

⁴⁶⁰ Cf. Armando Marques GUEDES – *O estudo dos sistemas jurídicos africanos. Estado, sociedade, Direito e poder*, Coimbra, Almedina, 2004; Armando Marques GUEDES e Maria José LOPES – *State and traditional law in Angola and Mozambique*, Coimbra, Almedina, 2007; Werner MENSKI – *Comparative law in a global context. The legal systems of Asia and Africa*, 2.^a ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

⁴⁶¹ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2006, pp. 9-32; IDEM – *Estudos de Direito Público de língua portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 10-11.

⁴⁶² Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial nos 30 anos da Constituição Portuguesa 1976-2006, 2006, pp. 119-141.

Paulo Ferreira da Cunha sustenta que uma comunidade constitucional lusófona nunca poderá disputar uma entrada autónoma, pelo menos no actual quadro das suas respectivas constituições, nos manuais de Direito Constitucional Comparado, a par de famílias constitucionais como a americana ou a francesa, por lhe faltar especificidade, mas reconhece existir uma comunidade de princípios, valores, e até de factos e normas – “Os textos constitucionais dos países de língua portuguesa cada vez mais se aproximam [numa tendência que representa] o reencontro do constitucionalismo lusófono com as suas raízes protectivas da pessoa. [Um] reencontro, a longo prazo, com as raízes, poderá, acaso se suficientemente expandido, reforçar e demarcar uma comunidade de instituições-valor”⁴⁶³. Falamos a mesma língua – conclui – nos textos e nos conceitos constitucionais⁴⁶⁴.

Carlos Blanco de Moraes faz um malabarismo semelhante. Começa por afirmar não existirem elementos de homologia que, sob um ponto de vista dogmático, permitam falar na existência de uma família constitucional lusófona existente, ou mesmo em génese. Às teses optimistas de que teríamos já uma família constitucional lusófona em hipotética formação, contrapõe a leitura segundo a qual a vizinhança registada entre os ordenamentos fundamentais dos Estados de expressão portuguesa permite tão somente falar numa comunidade constitucional em lenta sedimentação. “Partindo de pressupostos de aglutinação menos exigentes que os de família, e recorrendo a algum empirismo caracteriológico, próprio da sociologia do direito político, julga-se ser possível falar-se numa comunidade constitucional, em lenta sedimentação. [A] existir uma axiologia política e societária lusófona, de carácter constitucional, esta não estará seguramente distante de alguma personalização patriarcal do poder; de uma certa supremacia do executivo em face do legislativo; de uma aspiração ambivalente (e por vezes contraditória) da sociedade civil, pela ordem e pela liberdade; de uma assumpção endémica pelo multiracialismo; e de uma paradoxal tolerância crítica, no plano dos hábitos políticos, morais e colectivos”⁴⁶⁵.

Paulo Canelas de Castro fala em “alma normativa comum da CPLP” para designar os princípios comuns consagrados pelos textos constitucionais ou simplesmente legais dos seus Estados membros, e num *ius publicum* lusófono especialmente sensível à tutela dos direitos

⁴⁶³ Cf. Paulo Ferreira da CUNHA – *Em demanda dos fundamentos de uma comunidade constitucional lusófona*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 17.

⁴⁶⁴ Cf. Paulo Ferreira da CUNHA – *Em demanda dos fundamentos de uma comunidade constitucional lusófona*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 28.

⁴⁶⁵ Cf. Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 59-72.

humanos⁴⁶⁶. Maria Lúcia Amaral considera existir, no espaço formado pelos países de língua oficial portuguesa, algo que pode designar-se como um *jus commune* do domínio do direito constitucional, o que, sem implicar a vigência de um Direito único ou comum, implica pelo menos o estabelecimento de uma comum linguagem científica, nos termos da qual os mesmos nomes vão querendo dizer, cada vez mais, as mesmas coisas face aos direitos positivos dos diversos países⁴⁶⁷.

Também aqui nos encontramos no campo sobretudo do sonho. A realidade política, jurídica e social dos países envolvidos oferece múltiplos elementos dissuasores, mas ninguém parece disposto a abrir mão do ideal de união lusófona no campo do Direito. A insistência na ideia tem qualquer coisa de demiúrgico. Criar a coisa, por se falar nela. Um exercício de *wishful thinking* não muito diferente do que se verifica para a essa outra figura onírica, a cidadania lusófona.

3. Institucionalização do ideário lusófono com a CPLP

A narrativa oficial da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa atribui a iniciativa ao Governo brasileiro e aponta como momento decisivo e catalizador o encontro realizado, em Novembro de 1989, a convite do Presidente José Sarney, entre os chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, de que resultaria o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, hoje sediado em Cabo Verde, incumbido de promover e difundir o idioma comum e embrião do que veio a ser a CPLP⁴⁶⁸. Esta primeira Cimeira de Chefes de Estado e de Governo dos Sete países lusófonos traduz-se, essencialmente, numa declaração política de intenções, mas com uma clara natureza jurídica, porque é estabelecido um acordo entre os Estados de língua oficial portuguesa para a constituição de uma organização internacional e intercontinental, através da criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 64 e 90-92.

⁴⁶⁷ Cf. Maria Lúcia AMARAL – *Será necessária uma harmonização das Constituições para dar efectividade ao exercício dos direitos de participação política?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 87.

⁴⁶⁸ Cf. Cármen Lúcia Antunes ROCHA – *Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 411-459.

⁴⁶⁹ Cf. Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 27.

Durante a década de 90, o processo conheceu vicissitudes várias, reflexo de desconfianças recíprocas difíceis de escamotear, sobrevivendo muito por força do empenho do então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira⁴⁷⁰. Portugal ter-se-á mantido deliberadamente em segundo plano, para não ferir as susceptibilidades dos países africanos que ainda se mostravam relutantes na concretização do projecto, receosos de uma postura neo-colonial de Lisboa⁴⁷¹. Em Fevereiro de 1994, os sete ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, reunidos pela segunda vez, em Brasília, decidiram recomendar aos seus Governos a realização de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo com vista à adopção do acto constitutivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Os sete Ministros voltaram a reunir-se em Junho de 1995, em Lisboa, tendo reafirmado a importância para os seus países da constituição da CPLP e reiterado os compromissos assumidos na reunião de Brasília. Um último encontro aconteceu em Maputo, em Abril de 1996.

Finalmente, ao cabo de sucessivos adiamentos, fricções e reservas mentais⁴⁷², os Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, reunidos em Lisboa no dia 17 de Julho de 1996, emitiram a *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* e aprovaram os respectivos Estatutos⁴⁷³. O texto da *Declaração* invoca o relacionamento especial existente entre os países de língua portuguesa e a experiência acumulada em anos de profícua concertação e cooperação, afirmando o propósito de consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere a este grupo de países uma identidade própria e de contribuir para a sua progressiva afirmação internacional. O reforço dos laços de solidariedade e de cooperação que os unem, justifica iniciativas conjugadas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos seus povos e, no que é central à acção da Comunidade, para a afirmação e divulgação cada vez maiores da língua portuguesa, vínculo histórico e património comum,

⁴⁷⁰ Cf. Dário Moreira de Castro ALVES – *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos: a CPLP – fundamentação político-cultural e os três anos e meio da história de sua formação*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998, pp. 24-39.

⁴⁷¹ Cf. Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 24.

⁴⁷² Cf. Carlos Blanco de MORAIS – *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, et al. (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 55. Cf., igualmente, Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 24-25; Norrie MACQUEEN – *Re-defining the 'African vocation': Portugal's post-colonial identity crisis*, in "Journal of Contemporary European Studies", vol. 11, n.º 2, 2003, pp. 195 e 197.

⁴⁷³ Uma e outros aprovados, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 14/97, publicada em 20 de Março.

meio privilegiado de difusão da criação cultural entre os povos que a falam e de projecção internacional dos seus valores culturais, bem como fundamento de uma actuação conjunta cada vez mais significativa e influente no plano mundial. Entre os objectivos a prosseguir, avultam o incentivo à difusão e enriquecimento da língua portuguesa, o incremento do intercâmbio cultural e da difusão da criação intelectual e artística no espaço da língua portuguesa, o alargamento da cooperação na área da concertação político-diplomática, o desenvolvimento de acções de cooperação interparlamentar e, muito importante, o reforço dos laços humanos, de solidariedade e fraternidade, entre todos os povos que têm a língua portuguesa como um dos fundamentos da sua identidade específica, através, designadamente, da promoção de medidas destinadas a facilitar a circulação dos cidadãos dos países membros no espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Sem prejuízo dos compromissos internacionais assumidos pelos países membros, deverão ainda ser adoptadas medidas com vista a resolver os problemas enfrentados pelas comunidades imigradas nos países membros, bem como a coordenação e o reforço da cooperação no domínio das políticas de imigração.

Os Chefes de Estado apontaram estratégias e princípios – observam Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos – sem definirem metodologias de execução e salientaram a importância da história e da língua comum para afirmarem, de forma geral, que a comunidade da cumplicidade da língua e dos afectos já existia e só agora se formalizava⁴⁷⁴. A CPLP é erigida como uma organização dinâmica, votada à assunção crescente de responsabilidades, como uma comunidade jurídica aberta ao relacionamento com outras organizações e comunidades jurídicas e como uma comunidade ambiciosa nos seus escopos e objectivos⁴⁷⁵.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é definida, no artigo 1.º dos seus Estatutos, como um foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre os seus membros. A CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa e financeira (artigo 2.º). Tem por objectivos gerais a concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais (nomeadamente para o reforço da sua presença nos *fora* internacionais), a cooperação (sobretudo nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico), a execução de projectos de promoção e difusão da língua portuguesa (artigo 3.º). A CPLP rege-se pelos princípios da igualdade soberana dos Estados membros, da

⁴⁷⁴ Cf. Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 34.

⁴⁷⁵ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 36-44.

não ingerência nos assuntos internos de cada Estado, do respeito pelas respectivas identidades nacionais, da reciprocidade de tratamento, do primado da paz, da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos e da justiça social, do respeito pela integridade territorial, da promoção do desenvolvimento e da promoção da cooperação mutuamente vantajosa (artigo 5.º). Qualquer Estado, desde que use o português como língua oficial, poderá tornar-se membro da CPLP, mediante a adesão sem reservas aos Estatutos e decisão unânime favorável da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (artigo 6.º) – assim foi com Timor-Leste, tornado independente em Maio de 2002.

São órgãos da CPLP, a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros, o Comité de Concertação Permanente e o Secretariado Executivo (artigo 7.º n.º 1). Para concretização dos seus objectivos, a CPLP pode apoiar-se nos mecanismos de concertação político-diplomática e de cooperação já existentes ou a criar entre os seus Estados membros (artigo 7.º, n.º 2).

A Conferência – órgão máximo da CPLP – reúne, ordinariamente, de dois em dois anos. Decide por consenso e as suas decisões são vinculativas para todos os Estados membros. Compete-lhe, entre outras atribuições, definir e orientar a política geral e as estratégias da CPLP, adoptar os instrumentos jurídicos necessários à implementação dos Estatutos e criar instituições necessárias ao bom funcionamento da Comunidade (artigo 8.º).

O Conselho de Ministros é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores de todos os Estados membros. Elege de entre os seus membros um presidente, de forma rotativa e por um mandato de um ano. Reúne, ordinariamente, uma vez por ano, decide por consenso e responde perante a Conferência. Compete-lhe, designadamente, coordenar as actividades da CPLP, definir, adoptar e implementar as políticas e os programas de acção, aprovar o orçamento e formular recomendações à Conferência em assuntos de política geral (artigo 9.º).

O Comité é constituído por um representante de cada um dos Estados membros e coordenado pelo representante do país que detenha a presidência do Conselho de Ministros. Reúne ordinariamente uma vez por mês e decide por consenso. Compete-lhe acompanhar o cumprimento, pelo Secretariado Executivo, das decisões e recomendações emanadas da Conferência e do Conselho de Ministros. Pode tomar decisões sobre assuntos relacionados com a coordenação das actividades da CPLP, a supervisão do funcionamento, a implementação das políticas e a aprovação do orçamento, sob condição de referenda (*ad referendum*) do Conselho de Ministros (artigo 10.º).

O Secretariado é o principal órgão executivo da CPLP, competindo-lhe implementar as decisões da Conferência, do Conselho e do Comité. Cabe-lhe, igualmente, planificar e assegurar a execução dos programas, participar na organização das reuniões dos vários órgãos da CPLP, bem como responder pelas finanças e pela administração geral da CPLP (artigo 11.º). Existe ainda um secretário executivo, que dirige o Secretariado, eleito rotativamente e por um mandato de dois anos entre altas personalidades dos países membros, cujas principais competências incluem a adopção de medidas destinadas a promover os objectivos da CPLP e a reforçar o seu funcionamento, a guarda do património da CPLP e a representação da Comunidade nos *fora* pertinentes (artigo 12.º).

Os Estatutos foram revistos em 2001 (São Tomé), 2002 (Brasília), 2005 (Luanda), 2006 (Bissau) e 2007 (Lisboa). Nos termos do actual artigo 7.º, a CPLP pode admitir observadores com a categoria de associados ou com a categoria de consultivos, estatuto que, segundo dados disponíveis no sítio web da CPLP, foi concedido a dois Estados (a República da Guiné Equatorial e a República da Ilha Maurícia) e a 18 instituições da sociedade civil (entre as quais figuram a Fundação Oriente, a Fundação Luso-Brasileira e a Associação das Universidades de Língua Portuguesa)⁴⁷⁶. A par dos órgãos executivos da CPLP – a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros, o Comité de Concertação Permanente e o Secretariado Executivo (artigo 8.º n.º 1) – existe agora uma Assembleia Parlamentar da CPLP, órgão que reúne os Parlamentos nacionais dos Estados membros (artigo 8.º, n.º 2) e a que compete, nomeadamente, apreciar as matérias relacionadas com a finalidade estatutária e a actividade da CPLP, dos seus órgãos e organismos, e emitir parecer sobre as orientações, a política geral e as estratégias da CPLP (artigo 15.º n.º 3). São igualmente órgãos da CPLP, a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação e as Reuniões Ministeriais (artigo 8.º, n.º 3). O Secretariado Executivo sofreu uma reestruturação interna, tendo sido criado o cargo de Director-Geral, responsável, sob a orientação do Secretário Executivo, pela gestão corrente do Secretariado (artigo 19.º).

Mediante acordo firmado entre o Governo Português e a CPLP, em 3 de Julho de 1998, a sede da CPLP foi estabelecida em Lisboa. Os Estados membros criaram, na sequência deste acordo, missões diplomáticas junto da CPLP, com o objectivo de tratar directa e exclusivamente dos assuntos relacionados com a Comunidade, promovendo os seus objectivos e reforçando o seu funcionamento. O *Protocolo Adicional Referente ao Estabelecimento da Sede da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em Portugal*,

⁴⁷⁶ <http://www.cplp.org/>

assinado em Lisboa em 26 de Março de 2007⁴⁷⁷, definiu a base legal necessária à existência destas missões diplomáticas, não previstas pelo acordo de 1998, equiparando o seu estatuto ao conferido às missões diplomáticas acreditadas junto do Estado Português, com o assumido propósito de, através dos privilégios e imunidades conferidos, garantir o desempenho eficaz das funções das missões diplomáticas junto da CPLP, na qualidade de representantes dos respectivos Estados membros.

A instituição da comunidade lusófona não suscitou grande entusiasmo junto das ex-colónias, deparando-se concretamente com a relutância de Angola e de Moçambique⁴⁷⁸. Escrevendo em 1998, Jorge Miranda considerava ser ainda muito cedo para dizer se os Estados fundadores estariam ou não dispostos a imprimir vitalidade e dinamismo à Comunidade e não escondia algum pessimismo, motivado sobretudo pela subsistência de graves problemas internos em alguns dos países membros e pela indisfarçada atracção por áreas geográficas limítrofes⁴⁷⁹. A Guiné-Bissau é membro da Organização Internacional da Francofonia desde 1986 (tendo sido secundada por São Tomé, em 1995, e por Cabo Verde, em 1996), Moçambique tornou-se membro da *Commonwealth* em 1995. A CPLP situa-se numa zona de intersecção entre vários processos de integração regional⁴⁸⁰. Todos os Estados membros africanos integram igualmente a Organização de Unidade Africana. O Brasil tem como prioridade a pertença ao Mercosul e Portugal não disfarça a sua preferência europeia. Como nota Álvaro de Vasconcelos, a CPLP procura afirmar-se num ambiente internacional de forte tendência para a regionalização económica e política sem lograr constituir a primeira prioridade dos seus Estados membros, pelo que melhor será que a pensemos como a rede que liga um conjunto de países integrados em grupos regionais mais ambiciosos do ponto de vista económico e político e tiremos partido desta realidade para promover as relações inter-regionais⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ Aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 41/2007, de 28 de Agosto.

⁴⁷⁸ Cf. Norrie MACQUEEN – *Re-defining the 'African vocation': Portugal's post-colonial identity crisis*, in “Journal of Contemporary European Studies”, vol. 11, n.º 2, 2003, pp. 195 e 197; Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 24-25.

⁴⁷⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

⁴⁸⁰ Cf. Dário Moreira de Castro ALVES – *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos: a CPLP – fundamentação político-cultural e os três anos e meio da história de sua formação*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998, p. 26.

⁴⁸¹ Cf. Álvaro de VASCONCELOS – *Integração aberta e cidadania*. Cf., igualmente, Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 72.

No balanço dos dez anos de existência da CPLP, Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos elogiaram as virtualidades inegáveis do projecto, mas notaram estar ainda por resolver a questão de saber qual o rumo a tomar por esta Comunidade que tem sido incapaz de se fazer reconhecer na cena política internacional⁴⁸². No seu balanço destes mesmos dez anos, Durão Barroso considerou poder afirmar-se que a CPLP provou o seu valor e teve êxito nos objectivos que se colocou como plataforma para a concertação político-diplomática, para a cooperação económica, social, cultural, jurídica e técnico-científica e para a promoção da língua portuguesa. Podia certamente ter ido mais longe – reconhece –, mas o que importa é que, mesmo perante situações de crise, a Comunidade não vacilou nem se pôs alguma vez em dúvida a vontade de os seus membros a integrarem e desenvolverem⁴⁸³. Este e outros votos pios abundam, sem, no entanto, conseguirem verdadeiramente ocultar a tepidez com que é assumido, por todos, o abraço lusófono. Mesmo Portugal, que tantos dividendos simbólicos pretende retirar desta sua dimensão atlântica, se mostra, a espaços, muito relutante, como se depreende da resistência oferecida ao cumprimento do já velho acordo ortográfico.

⁴⁸² Cf. Luís Ferreira LOPES e Octávio dos SANTOS – *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 38.

⁴⁸³ Cf. José Manuel Durão BARROSO – *Prefácio*, in Luís Ferreira Lopes e Octávio dos Santos, *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006, p. vii.

Cidadania

I. Cidadania portuguesa

1. Os titulares

1.1. Lacónica definição constitucional

A Constituição da República Portuguesa estatui no seu artigo 4.º, sob a epígrafe *cidadania portuguesa*, que são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional. Uma fórmula lacónica, porventura estranha num texto constitucional muito pormenorizado em domínios menos importantes⁴⁸⁴, mas que se explica pela tendência, firmada nas duas Constituições anteriores, para uma abordagem meramente formal da cidadania⁴⁸⁵ e também, em boa medida, pelo melindre dos tempos⁴⁸⁶.

As três primeiras Constituições portuguesas haviam integrado preceitos sobre a aquisição e a perda da cidadania – a Constituição de 1822, nos artigos 21.º a 23.º, a Carta Constitucional de 1826, nos artigos 7.º e 8.º, e a Constituição de 1838, nos artigos 6.º e 7.º –, mas, com a República, as Leis Fundamentais passaram a conter somente normas remissivas ou destituídas de critérios materiais, muito por força da controvérsia antes suscitada a propósito da constitucionalidade desta matéria⁴⁸⁷. O artigo 74.º da Constituição de 1911 identificava como cidadãos portugueses, para o efeito do exercício dos direitos políticos, todos aqueles que a lei civil considerasse como tais, e o artigo 7.º da Constituição de 1933 estabelecia ser a lei a determinar como se adquire e como se perde a qualidade de cidadão português⁴⁸⁸. Quando, em 1959, se elaborou aquela que veio a ser a Lei da Nacionalidade (Lei n.º 2098, de 29 de Julho), o relatório da proposta de lei aludiu à dignidade constitucional do tema, mas aceitou a necessidade de regular em sede civil os aspectos pertinentes à aquisição e

⁴⁸⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 221-222.

⁴⁸⁵ Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 6/1994, <http://www.dgsi.pt>, visitada a 1 de Novembro de 2007.

⁴⁸⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 110-111.

⁴⁸⁷ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 106; Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 10-11.

⁴⁸⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 103.

perda da nacionalidade, para não sobrecarregar o texto da Constituição – “justificar-se-ia dar assento constitucional à matéria em face dos efeitos da nacionalidade. Mas não são apenas os efeitos, são também os pressupostos da aquisição ou da perda da nacionalidade que principalmente se pretende regular; e estes, muito embora interessem grandemente ao direito político, prendem-se, no geral, com elementos de direito privado, cuja minuciosa disciplina, nas conexões que tem com o tema da nacionalidade, não deve sobrecarregar o texto da Constituição, nem convém subordinar, em vista das suas possíveis alterações, à rigidez própria dos diplomas de carácter constitucional”⁴⁸⁹.

A aquisição e perda da cidadania figuravam em quatro dos projectos de Constituição apresentados à Assembleia Constituinte eleita em 25 de Abril de 1975, ainda que fosse, em todos eles, objecto de um tratamento muito sumário. Como relata Jorge Miranda, um ficava-se por mera norma remissiva e dois outros diziam ou que a lei atenderia predominantemente ao critério da consaguinidade ou que eram cidadãos portugueses todos os indivíduos nascidos em território nacional, filhos de pai ou mãe portuguesa, e aqueles que a lei considerasse como tais em razão da filiação, do lugar do nascimento ou do casamento; um quarto projecto determinava a privação da nacionalidade portuguesa para aqueles que conspirassem ou actuassem contra o Estado português e as suas instituições democráticas ou revolucionárias⁴⁹⁰. Por prudência, atentas as sequelas da descolonização e os confrontos ideológicos de 1975, a Assembleia Constituinte acabaria por se limitar a seguir o exemplo das duas Constituições anteriores, remetendo para a lei – e agora também para convenção internacional – a definição dos critérios pelos quais haveria de decidir-se a atribuição da cidadania portuguesa. Posteriormente, nas revisões constitucionais de 1982 e de 1989, viria a ser proposto, sem êxito, que, na definição das condições de aquisição, perda e reacquirição da cidadania, se tivesse em conta o “especial relevo dos laços de sangue e de cultura na consolidação da comunidade portuguesa”⁴⁹¹.

Cabe ao legislador ordinário – a Assembleia da República, no exercício da sua competência legislativa exclusiva [artigo 164.º, alínea f) da CRP] – estabelecer os critérios através dos quais se detém, passa a deter, ou se perde a cidadania portuguesa, o que não significa, no entanto, que aquele disponha de total liberdade de conformação, uma vez que sempre haverá de exigir uma qualquer conexão relevante entre o indivíduo e Portugal, seja o

⁴⁸⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 107.

⁴⁹⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 110.

⁴⁹¹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 111.

nascimento em território português, a filiação de portugueses, o casamento com portugueses, ou outra⁴⁹². Apesar de a definição de quem pode ser cidadão caber no *domaine réservé* dos Estados, o Direito Internacional postula certas condições (como a do carácter efectivo dos laços existentes entre o indivíduo e o Estado) sem as quais o vínculo, conquanto estabelecido a nível interno, não será oponível aos demais Estados nem pode ser invocado na esfera internacional⁴⁹³. Tal como é definida pelo Tribunal Internacional de Justiça, na decisão *Nottebohm*, a nacionalidade é o laço jurídico que tem por base um facto social de união, uma solidariedade efectiva de modos de ser, de interesses, de sentimentos associada a uma reciprocidade de direitos e deveres; constitui a expressão jurídica do facto de o indivíduo a quem a nacionalidade é conferida, seja por força da lei ou por acto da autoridade, estar mais ligado à população do Estado que lhe conferiu do que à de qualquer outro Estado⁴⁹⁴. A ilha de Tobago não pode mesmo declarar seus nacionais os habitantes do mundo inteiro⁴⁹⁵...

A *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em Estrasburgo em 26 de Novembro de 1997⁴⁹⁶, reconheceu, em sintonia com o que já fora estatuído pela *Convenção da Haia* de 1930⁴⁹⁷, que cabe a cada Estado determinar quem são os seus nacionais nos termos do seu direito interno (artigo 3.º n.º 1), adiantando que uma tal determinação só será aceite por outros Estados se se afigurar consistente com as convenções internacionais aplicáveis, com o direito internacional consuetudinário e com os princípios legais geralmente reconhecidos no tocante à nacionalidade (artigo 3.º n.º 2). Nos termos do artigo 4.º da *Convenção*, as normas de cada Estado sobre a nacionalidade basear-se-ão nos princípios de que todos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade, a apatridia deverá ser evitada, nenhum indivíduo será arbitrariamente privado da sua nacionalidade e, ainda, o de que o casamento ou a dissolução de um casamento entre um nacional e um estrangeiro, ou a alteração de nacionalidade por um

⁴⁹² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 221-222; Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização* (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho), in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 134-135 e 331-335.

⁴⁹³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Da comunidade internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e relações internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, p. 111; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 97-103.

⁴⁹⁴ Citada pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 34/93, de 16 de Agosto, in BMJ n.º 447, 1995, p. 5.

⁴⁹⁵ Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 281.

⁴⁹⁶ Ratificada por Portugal em 2000 – Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 6 de Março, e Decreto do Presidente da República n.º 7/2000, de 6 de Março.

⁴⁹⁷ Assinada, mas não ratificada, pelo Estado português. Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 283.

dos cônjuges durante o casamento, não afectarão automaticamente a nacionalidade do outro cônjuge. Os Estados estão igualmente impedidos de adoptar normas ou práticas no domínio da nacionalidade que conduzam à discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica (artigo 5.º, n.º 1). Para além dos demais condicionalismos de Direito internacional, Portugal não pode deixar de atentar na circunstância de, ao conceder a nacionalidade portuguesa, estar a conceder igualmente a cidadania europeia, em vista da solidariedade e responsabilidade perante os parceiros europeus.

1.2. Sucessivas leis da nacionalidade

1.2.1. Lei n.º 2098, de 9 de Julho de 1959

Quando, em Abril de 1974, se encetou a retoma democrática e deu início à descolonização, o direito da nacionalidade era definido pela Lei n.º 2098, de 9 Julho de 1959⁴⁹⁸, um diploma que viera dar coerência a um conjunto de disposições constantes quer do Código Civil de 1867, quer de leis posteriores, tratando, pela primeira vez, esta matéria de forma autónoma e abrangente⁴⁹⁹. No que respeita à nacionalidade originária, esta lei instituía um sistema baseado numa combinação do *ius soli* e do *ius sanguinis*, com primazia do primeiro⁵⁰⁰; uma combinação que, com ponderações diversas, perdura até hoje e cujas origens remontam às *Ordenações Filipinas*, do início do século XVII⁵⁰¹. O primado do *ius soli* remonta à Carta Constitucional de 1826, que retomara as soluções da Constituição brasileira de 1824 outorgada pelo mesmo soberano⁵⁰² – bastava ter nascido em Portugal para adquirir a nacionalidade portuguesa (base I), solução que era conforme à concepção do Estado que considerava os domínios ultramarinos como parte do seu território e cujas necessidades de

⁴⁹⁸ Regulamentada pelo Decreto n.º 43090, de 27 de Julho de 1960. Um e outro diplomas consultados na edição da “Revista do Registo Civil”, Lisboa, 1960.

⁴⁹⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 107. Sobre a regulação da matéria da nacionalidade anterior à Lei n.º 2098, cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 7-43.

⁵⁰⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 107.

⁵⁰¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 111-112; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, p. 8.

⁵⁰² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 15-16.

povoamento e de integração populacional o aproximavam dos Estados novos⁵⁰³. O *ius sanguinis* desempenhava, ainda assim, um papel importante, na medida em que, aos filhos de pai português nascidos no estrangeiro, podia ser atribuída a nacionalidade portuguesa mediante simples declaração, desde que registassem o nascimento nos serviços consulares ou na Conservatória dos Registos Centrais ou que estabelecessem domicílio em Portugal (base IV); uma possibilidade aberta de modo a manter os laços das comunidades portuguesas na diáspora com Portugal⁵⁰⁴.

No capítulo da naturalização, o Governo podia conceder a nacionalidade portuguesa aos estrangeiros que satisfizessem cumulativamente um conjunto de condições – serem maiores ao abrigo da lei portuguesa e da lei do Estado de origem, terem meios de subsistência, bom comportamento moral e civil, terem cumprido as leis de recrutamento militar do país de origem, possuírem conhecimentos suficientes da língua portuguesa e residirem há pelo menos três anos em território português (base XII). Os requisitos de proficiência linguística e residência em território português eram dispensados aos descendentes de sangue português que estabelecessem domicílio em território nacional, aos estrangeiros casados com portuguesas ou que houvessem prestado serviço relevante ao Estado português (base XIII). Quando o considerasse justo e oportuno, o Governo podia ainda conceder a nacionalidade portuguesa a pessoas pertencentes a comunidades que a si próprias se atribuíssem ascendência portuguesa e manifestassem vontade de se integrar na ordem social e política nacional (base XVII) – uma possibilidade cujo alcance não se afigurava fácil de determinar e cuja razão de ser fora eminentemente política⁵⁰⁵. Esta lei veio permitir, entretanto, o acesso à nacionalidade portuguesa por parte de mulher estrangeira casada com português (base X) ou com indivíduo naturalizado português (base XXXI) e por parte dos filhos menores de estrangeiro naturalizado (base XXXII). A aquisição da nacionalidade portuguesa implicava o gozo de todos os direitos inerentes à qualidade de português, excepto no tocante ao exercício de funções públicas ou de direcção e fiscalização de sociedades ou de outras entidades dependentes do Estado português, para o qual era exigido o decurso de dez

⁵⁰³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.^a reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 47-48 e 109-110. O que não significava, como nota o mesmo autor num outro texto, que todos os indivíduos nascidos nas províncias ultramarinas fossem considerados cidadãos portugueses, uma vez que aos indígenas não eram reconhecidos direitos políticos. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 221.

⁵⁰⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 400-401; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.^a reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, p. 48.

⁵⁰⁵ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.^a reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, p. 52.

anos sobre a data da naturalização (base XXIX). O Estado assumia um papel preponderante em qualquer dos processos, sendo que a aquisição de nacionalidade, mesmo a originária, podia ser recusada se o Governo a tal se opusesse com fundamento em condições pré-definidas (bases XXXV a XXXVII)⁵⁰⁶.

A perda da nacionalidade decorria da aquisição voluntária⁵⁰⁷ de uma nacionalidade estrangeira, da assunção de funções públicas ou prestação de serviço militar a Estado estrangeiro (se não abandonasse essas funções ou serviço no prazo ditado pelo Governo português), do casamento de mulher portuguesa com um estrangeiro (salvo se a mulher manifestasse, antes do casamento, a sua vontade de manter a nacionalidade anterior) e da renúncia por parte de quem dispusesse simultaneamente de outra nacionalidade (base XVIII). O Conselho de Ministros podia determinar a perda da nacionalidade portuguesa aos indivíduos que, sendo havidos também como nacionais de outro Estado, se comportassem apenas como estrangeiros e àqueles que fossem definitivamente condenados por crime doloso contra a segurança externa do Estado ou que ilicitamente exercessem actividades contrárias aos interesses da nação portuguesa (base XX). A lei admitia a concessão da graça especial de reaquisição da nacionalidade portuguesa, a requerimento do interessado, por decisão do Conselho de Ministros (base XXIII).

Se um indivíduo tivesse duas ou mais nacionalidades e uma delas fosse a portuguesa, prevalecia sempre esta (base LVII), excepto na circunstância de o indivíduo se encontrar no território do outro Estado de que fosse nacional, hipótese em que não poderia invocar a nacionalidade portuguesa perante as autoridades locais nem reclamar a protecção diplomática ou consular portuguesa (base LVIII). Nos conflitos positivos de duas ou mais nacionalidades estrangeiras, prevalecia a nacionalidade do Estado em cujo território o indivíduo tivesse o seu domicílio (base LIX).

Na avaliação global que faz a este diploma, Rui Moura Ramos sublinha, para além do peso assumido pelo *ius soli*, o facto de as soluções legais revelarem uma especial atenção à realidade da emigração e estarem em estreita relação com as normas de direito substantivo (que consagravam a distinção entre filiação dentro do casamento e fora do casamento e sublinhavam o papel do marido e do pai na sociedade familiar), deixarem uma larga margem à intervenção do poder público na definição do vínculo de nacionalidade e de não

⁵⁰⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 401.

⁵⁰⁷ O que não seria o caso da aquisição de nova nacionalidade por força da lei de Estado tornado independente, mesmo que o indivíduo tivesse obtido, junto das autoridades deste Estado, documentos comprovativos dessorra nacionalidade. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 49/76, de 16 de Junho de 1976, BMJ n.º 257, 1977, pp. 84-88.

manifestarem qualquer abertura à dupla nacionalidade, excepto no que tocava a aquisição originária⁵⁰⁸. Jorge Miranda entende tratar-se de um texto bastante completo e tecnicamente aperfeiçoado, na medida em que distingue entre aquisição originária (a que chama atribuição) e aquisição superveniente da cidadania, para além de inovador no tratamento autónomo da reacquirição, no poder de oposição do Governo à aquisição (mesmo originária) e à reacquirição em certos casos, na faculdade dada à mulher estrangeira que case com português de declarar que não quer adquirir a cidadania portuguesa e na perda da cidadania por deliberação do Conselho de Ministros nas circunstâncias da base XX⁵⁰⁹.

Vários preceitos da Lei n.º 2098 viriam a ser declarados inconstitucionais por desconformidade com a Constituição de 1976, que proibiu todas as discriminações fundadas no sexo e na filiação e consagrou um princípio geral de jurisdicionalização de defesa dos direitos (ainda que os órgãos da Administração tenham continuado a reger-se por eles)⁵¹⁰. Desde o início do processo de descolonização – marcado pela Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, que aceitou a independência dos territórios africanos – tornara-se urgente redefinir a base humana subjacente ao Estado português, de modo a reflectir as mutações territoriais operadas e suas repercussões sobre o modo de ser, e de se pensar, da nação portuguesa⁵¹¹. A Lei geral seria elaborada em 1981. No imediato, as consequências do acesso à independência dos territórios ultramarinos ultramarinos sob administração portuguesa sobre a conservação ou perda da nacionalidade dos portugueses nascidos ou domiciliados nesses territórios foram reguladas pelo infame Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho.

1.2.2. Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho

De acordo com o seu texto preambular, este diploma pretendeu lidar com a circunstância de, em virtude do acesso à independência dos territórios ultramarinos, muitos

⁵⁰⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 402.

⁵⁰⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 107.

⁵¹⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 108-109; Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 403; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 84 e 90-92.

⁵¹¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 131-137.

indivíduos que, até àquela data, tinham a nacionalidade portuguesa terem adquirido uma nova nacionalidade, admitindo a possibilidade de manter a nacionalidade portuguesa em casos em que uma especial relação de conexão com Portugal ou inequívoca manifestação de vontade nesse sentido o justificasse⁵¹². Perante a questão de saber quem, naquelas circunstâncias, deveria conservar a nacionalidade portuguesa, prevaleceu a tese de que deveria adoptar-se um critério restritivo. O Tribunal Constitucional viria, alguns anos depois, no seu Acórdão n.º 332/94, recordar o circunstancialismo histórico-jurídico em que o diploma foi aprovado, citando o testemunho do Deputado Almeida Santos, autor material do decreto-lei. “E se – terá dito, aquando do debate parlamentar do que viria a ser a Lei n.º 113/88 – milhares, senão milhões de cidadãos portugueses, porfiassem a continuar a sê-lo e nos batessem à porta a solicitar, não asilo, mas normal acolhimento? Podíamos nós, pequenos em espaço e pobres em meios, abrir as fronteiras a todo esse pânico? Não julguem, Srs. Deputados, que foi fácil fechar o coração a todos esses dramas potenciais. Mas era necessário!”⁵¹³. Jorge Miranda explica o diploma pelo muito complexo contexto em que este surgiu⁵¹⁴. António Marques dos Santos demarca-se dos ataques dirigidos contra o Decreto-Lei, rejeitando a afirmação de que as suas soluções foram pura e simplesmente arbitrárias, mas admite que a sua aplicação possa, em certos casos, ter-se revelado totalmente inadequada, sobretudo na medida em que gerou situações de apatridia⁵¹⁵.

O artigo 4.º estabeleceu, como regra, a perda da nacionalidade portuguesa pelos indivíduos nascidos ou domiciliados em território ultramarino tornado independente, admitindo excepcionalmente a manutenção da nacionalidade portuguesa nos casos previstos nos artigos 1.º e 2.º⁵¹⁶. Desde que domiciliados em território ultramarino tornado independente, conservariam a nacionalidade portuguesa os indivíduos nascidos em Portugal continental e nas ilhas adjacentes; os nascidos em território ultramarino ainda sob

⁵¹² Para um levantamento das dúvidas suscitadas pela leitura deste preâmbulo, cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 138-140.

⁵¹³ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940332.html> visitada em 23 de Fevereiro de 2007.

⁵¹⁴ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 109-110.

⁵¹⁵ Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 296-297. O autor nota, todavia, que a prevenção da apatridia figurava entre os critérios a ter em consideração na aplicação do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75.

⁵¹⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 149-150. Cf., igualmente, Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 319/89, Diário da República, II Série, n.º 146, de 28 de Junho de 1989, e n.º 332/94, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940332.html>, visitada em 23 de Fevereiro de 2007.

administração portuguesa (até à independência do respectivo território); os naturalizados⁵¹⁷; os nascidos no estrangeiro de pai ou mãe nascidos em Portugal ou nas ilhas adjacentes ou de naturalizados, assim como, até à independência do respectivo território, aqueles cujo pai ou mãe tivessem nascido em território ultramarino ainda sob administração portuguesa; os nascidos no antigo Estado da Índia que declarassem querer conservar a nacionalidade portuguesa; bem como a mulher casada com, viúva ou divorciada de, português dos referidos anteriormente e os filhos menores deste (artigo 1.º, n.º 1). Os descendentes até ao terceiro grau dos indivíduos que conservassem a nacionalidade portuguesa por terem nascido em Portugal continental ou nas ilhas adjacentes, de portugueses naturalizados, de portugueses nascidos no estrangeiro de pai ou mãe nascidos em Portugal ou nas ilhas adjacentes ou de naturalizados, e de portugueses nascidos no antigo Estado da Índia que tivessem declarado querer conservar a nacionalidade portuguesa, podiam igualmente, qualquer que fosse o lugar do seu domicílio à data da independência do território ultramarino do seu nascimento⁵¹⁸, conservar a nacionalidade portuguesa, salvo se, no prazo de dois anos a contar da data da independência, declarassem não querer ser portugueses (artigo 1.º, n.º 2). Também conservavam a nacionalidade portuguesa os indivíduos, nascidos em território ultramarino tornado independente, que estivessem domiciliados em Portugal continental ou nas ilhas adjacentes há mais de cinco anos em 25 de Abril de 1974, a sua mulher e os seus filhos menores (artigo 2.º, n.º 1), assistindo-lhes a possibilidade de optar, no prazo de dois anos a contar da data da independência, pela nova nacionalidade que lhes viesse a ser atribuída (artigo 2.º, n.º 2); uma excepção explicada, segundo o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 27/76, de 11 de Março de 1976, pela necessidade de proteger as pessoas claramente integradas na sociedade portuguesa⁵¹⁹.

O artigo 5.º – concebido, disse-o Almeida Santos, como uma válvula de escape destinada a temperar a rigidez do sistema e contemplar, caso a caso, os dramas mais chocantes⁵²⁰ – permitia que, em casos especiais, devidamente justificados, não abrangidos por este diploma, o Conselho de Ministros determinasse a conservação da nacionalidade portuguesa ou a concedesse com dispensa de todos ou alguns dos requisitos fixados pela base XII da Lei n.º 2098, a indivíduos nascidos em território ultramarino que tivesse estado sob

⁵¹⁷ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 27/76, de 11 de Março de 1976, BMJ n.º 263, 1977, pp. 63-69.

⁵¹⁸ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 27/76, de 11 de Março de 1976, BMJ n.º 263, 1977, pp. 63-69; Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 5 de Junho de 1984, BMJ n.º 338, 1984, pp. 372-376.

⁵¹⁹ BMJ n.º 263, 1977, pp. 63-69.

⁵²⁰ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940332.html> visitada em 23 de Fevereiro de 2007.

administração portuguesa e respectivos cônjuges, viúvos ou descendentes. A conservação da nacionalidade resultaria aqui – como esclareceu a Procuradoria-Geral da República no seu Parecer n.º 97/75, de 13 de Novembro de 1975 – do uso de um poder discricionário do Conselho de Ministros, a quem exclusivamente competia avaliar e aceitar a especialidade dos casos concretos⁵²¹. Rui Moura Ramos criticou a formulação deste preceito por ser demasiado ampla e defendeu uma sua interpretação restritiva, de modo a apenas beneficiarem deste regime especial aqueles indivíduos que, tendo sido nacionais portugueses, se tivessem visto entretanto desapossados dessa nacionalidade pelo Decreto-Lei n.º 308-A/75⁵²².

Este diploma cedo suscitou dúvidas sobre a sua interpretação, motivando despachos e resoluções sucessivos⁵²³. O Despacho conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Justiça, de 8 de Setembro de 1975, esclareceu que o requisito do domicílio em território português tornado independente, fixado no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 308-A/75 como condição de conservação da nacionalidade portuguesa, não era extensivo aos descendentes até ao terceiro grau dos portugueses referidos nas alíneas a), c) e d), primeira parte, desse preceito⁵²⁴. A natureza excepcional do artigo 5.º, por seu turno, obrigou à definição de critérios, o que veio a ser feito pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 9/77, de 15 de Janeiro, e n.º 347/80, de 26 de Setembro. A frequência com que afluíram processos de concessão e conservação de nacionalidade instaurados ao abrigo do artigo 5.º acabaram por aconselhar uma regulamentação mais extensa, o que foi feito pelo Despacho Normativo n.º 11/82, de 11 de Fevereiro – uma tentativa pouco conseguida de reduzir os efeitos perniciosos do Decreto-Lei n.º 308-A/75 através da regulamentação do poder discricionário do Governo⁵²⁵. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/85, de 14 de Novembro, veio aditar novos esclarecimentos quanto aos critérios a seguir na apreciação dos pedidos de nacionalidade formulados ao abrigo do artigo 5.º, sublinhando, no seu texto preambular, a necessidade de que as decisões fossem céleres e transparentes. Finalmente, em 1988, entendendo-se que a grande maioria dos preceitos do Decreto-Lei n.º 308-A/75 esgotara o seu efeito e que já era tempo de extinguir o regime excepcional de conservação de cidadania

⁵²¹ BMJ n.º 256, 1976, pp. 28-31.

⁵²² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, p. 150.

⁵²³ Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 289-290.

⁵²⁴ BMJ n.º 338, 1984, p. 376.

⁵²⁵ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 34/93, de 16 de Agosto de 1994, in BMJ n.º 447, 1995, p. 14.

portuguesa que o diploma comportava⁵²⁶, o Decreto-Lei n.º 308-A/75 veio a ser revogado pelo artigo único da Lei n.º 113/88, de 29 de Dezembro, que ressalvou, no entanto, a sua aplicação a todos os pedidos de conservação e concessão de nacionalidade que, formulados nos termos do seu artigo 5.º, se encontrassem pendentes nos serviços públicos competentes à data da entrada em vigor da lei.

Mais do que impreciso ou de difícil aplicação, o Decreto-Lei n.º 308-A/75 foi considerado iníquo por fazer perder a cidadania portuguesa sem atentar na vontade dos indivíduos, conduzir a diferenças de tratamento incompreensíveis⁵²⁷ e gerar, contra as crescentes recomendações dos organismos internacionais, situações de apatridia. A análise, muito dura, levada a cabo por Rui Moura Ramos constitui, aqui, referência obrigatória. No texto intitulado *Nacionalidade e descolonização*, de 1976, o autor começa por observar não existirem, no Direito português ao tempo em vigor, preceitos de que pudesse inferir-se a perda automática da nacionalidade por parte dos nacionais portugueses a quem fosse atribuída *ex vi legis* a nacionalidade dos novos Estados, e conclui ser, de igual modo, inexistente um qualquer princípio de Direito Internacional Público que impusesse aquele resultado, atenta, desde logo, a crescente importância assumida pela vontade humana em sede de alteração de nacionalidade⁵²⁸. Uma leitura que o Decreto-Lei n.º 308-A/75 parece corroborar, na medida em que veio expressamente privar da nacionalidade portuguesa um número indeterminado de cidadãos. Foi esse, afirma, o sentido útil do regime instituído, contrariamente ao que poderiam sugerir o preâmbulo e o sumário do diploma, – a privação da nacionalidade a um número impreciso de portugueses, em virtude do seu não enquadramento nas categorias previstas nos artigos 1.º e 2.º do Decreto⁵²⁹. Moura Ramos não nega que o Estado português tenha agido legitimamente ao tomar a seu cargo, uma vez inviabilizado o acordo com os novos Estados, a tarefa de definir os reflexos das independências dos territórios africanos sobre a condição de portugueses que as suas populações possuíam⁵³⁰, mas lamenta que não o tenha feito da melhor forma. Ao desnacionalizar um conjunto de indivíduos, com o desprezo

⁵²⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 109-110.

⁵²⁷ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 152/76, de 27 de Janeiro de 1977, BMJ n.º 274, 1978, pp. 23-28.

⁵²⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 140-148.

⁵²⁹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 148-149.

⁵³⁰ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, p. 151.

pelas pessoas que uma tal medida sempre subentende, o Decreto-Lei n.º 308-A/75 seguiu uma via, porventura admitida pelo Direito Internacional, mas fortemente censurada pela generalidade da doutrina. A este, outros defeitos se somam – o de criar condições para o aparecimento de cidadãos sem pátria, o de não se preocupar minimamente com a vontade dos interessados e o de contrariar os seus próprios propósitos ao permitir a perda da nacionalidade portuguesa a quem tivesse laços efectivos com Portugal (resultado só corrigível mediante a intervenção discricionária de um órgão não jurisdicional)⁵³¹. “Por tudo isto – concluía – o diploma legal a que nos referimos solicita um atento reexame que possibilite a reformulação das suas soluções em ordem a pô-las de acordo com os princípios e a prática internacionais e a reparar situações concretas cuja injustiça é gritante e para as quais se não logra qualquer explicação”⁵³². Em texto posterior, de 1986, Rui Moura Ramos, reconhecendo embora estarem já esgotados praticamente todos os efeitos pretendidos pelo Decreto-Lei n.º 308-A/75 (excepto quanto a Timor e Macau), pronunciar-se-ia pela inconstitucionalidade do diploma, por este desrespeitar o artigo 26.º, números 1 e 3, da Constituição da República de 1976, preceito que trata o direito à nacionalidade como um verdadeiro direito fundamental e proíbe expressamente “as autênticas *caput diminutio* em que se traduzem as privações da nacionalidade”. Da norma constitucional decorre não ser possível, em caso algum, determinar a perda da nacionalidade de alguém que, por esse facto, se veja na situação de apatridia, nem contra a sua vontade expressa⁵³³.

A Procuradoria-Geral da República, no Parecer n.º 34/93, de 16 de Agosto de 1994, secundou muitos dos argumentos avançados por Moura Ramos, censurando o facto de o Decreto-Lei n.º 308-A/75 favorecer a criação de situações de apatridia, ao arrepio das orientações de Direito internacional e do exemplo estrangeiro, e desvalorizando, como de fraco consolo, a válvula de escape do artigo 5.º, pela sua indefinição e carácter discricionário, por ser precária a garantia contra situações de apatridia e por não considerar a vontade dos interessados. Entendeu, no entanto, ser desnecessário, ainda que bem fundado, um juízo de inconstitucionalidade material sobre o diploma, por ser possível evitar a apatridia através de

⁵³¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 340-346.

⁵³² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, p. 358.

⁵³³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *O novo Direito português da nacionalidade*, in vv.aa., *Homenagem ao Prof. António de Arruda Ferrer Correia*, Número especial do Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1986, pp. 513-515; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 70-72.

uma interpretação do artigo 4.º do Decreto-Lei em conformidade com o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (para que remete o artigo 16.º, n.º 2 da CRP) e com o artigo 26.º, números 1 e 3, da CRP, na versão da sua primeira revisão – a perda da nacionalidade portuguesa imposta por aquele preceito não seria, portanto, admissível quando criasse situações de apatridia. Convocando a tendência recente para, nos casos de modificações de nacionalidade derivadas de alterações de cidadania, reconhecer aos indivíduos o direito de optarem pela nacionalidade anterior, sustentou ser essa “a forma mais perfeita de consideração pela vontade das pessoas por ocasião de cessões ou desmembramentos de território” e o correlato necessário de uma concepção da nacionalidade como unidade de destino. Por fim, considerou bons indicadores da existência de laços jurídicos privilegiados com a comunidade nacional factos como o cumprimento do serviço militar, o exercício do direito de voto como cidadão eleitor, o provimento no exercício de funções públicas – factos cujo acolhimento por parte das autoridades portuguesas não autoriza a que o Estado negue a nacionalidade ao indivíduo, no que se traduziria num *venire contra factum proprium* inadmissível⁵³⁴.

O Supremo Tribunal de Justiça pronunciou-se pela primeira vez sobre o diploma no seu Acórdão de 26 de Maio de 1981⁵³⁵. Em causa estava o recurso de um acórdão da Relação de Lisboa que mandara transcrever nos livros da Conservatória dos registos centrais o assento de nascimento de um indivíduo que não preenchia o condicionalismo do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, por entender que as normas contidas no diploma, embora com carácter especial e determinadas pela independência dos territórios ultramarinos sob administração portuguesa, ofendiam claramente os princípios consignados, quer na Constituição de 1933, quer na de 1976, e atingiram direitos adquiridos até muito antes da vigência da Constituição de 1933. O Supremo começou por debruçar-se sobre a eventual inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei – que emanara do Governo Provisório apesar de as competências da Assembleia Nacional (a quem cabia legislar em matéria de nacionalidade) terem sido cometidas pela Lei Constitucional n.º 1/74 à Junta de Salvação Nacional – concluindo não se verificar tal inconstitucionalidade por o Governo ter ficado, por força da Lei Constitucional n.º 3/75, de 19 de Fevereiro, com competência genérica para legislar, designadamente em matéria de nacionalidade. Afastada esta, passou a inquirir sobre uma eventual inconstitucionalidade material, por violação dos artigos 13.º n.º 2 e 30.º n.º 4 da CRP e, atenta a remissão feita no artigo 16.º n.º 2 da CRP, do artigo 15.º n.º 2 da Declaração

⁵³⁴ BMJ n.º 447, 1995, pp. 5-22.

⁵³⁵ BMJ n.º 307, 1982, pp. 223-229.

Universal dos Direitos do Homem. Invocando o teor deste último preceito, o Supremo entendeu não poder afirmar-se “ter sido o arbítrio a presidir à elaboração do Decreto-Lei n.º 308-A/75”, por este ser justificado pela independência das nossas antigas colónias, não podendo pretender-se que, dada essa situação, pudessem ou devessem conservar a nacionalidade portuguesa todos os indivíduos a quem, por terem nascido nas colónias ou por estarem ligados a elas por laços de qualquer outra natureza, tivesse sido atribuída tal nacionalidade. Também por esse motivo, o Tribunal entendeu não existir aqui uma discriminação com base no território de origem ou na ascendência, ainda que tenha excepcionado a situação daqueles cujos ascendentes tenham nascido em Macau, em relação aos quais existiria, ainda assim, não uma inconstitucionalidade, mas uma lacuna da lei, a integrar nos termos do art. 10.º do Código Civil. Os argumentos contra a inconstitucionalidade orgânica ou material do Decreto-Lei viriam a ser reiterados pelo Supremo em Acórdão de 10 de Fevereiro de 1987, que, ademais, recusou a manutenção da nacionalidade portuguesa a um indivíduo por este não ter feito prova do reconhecimento, segundo o Direito português, da sua filiação paterna que, em tratando-se de pai português, o habilitaria a conservar a nacionalidade portuguesa ao abrigo do artigo 1.º n.º 2 do Decreto-Lei⁵³⁶.

O Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre o diploma no Acórdão n.º 319/89⁵³⁷. O Provedor de Justiça requerera a apreciação e declaração da inconstitucionalidade da alínea e) do n.º 1 do artigo 1.º (que privilegiou os nascidos na Índia em detrimento dos nascidos nos demais territórios ultramarinos), por violar o princípio da igualdade consignado no artigo 13.º n.º 2 da Constituição de 76 (e no artigo 5.º § 2 da Constituição de 1933), e do artigo 4.º por, ao privar de cidadania portuguesa todos os indivíduos não abrangidos pelos artigos 1.º e 2.º, violar o artigo 26.º n.º 3 da Constituição actual. O Tribunal considerou estar apenas em causa a circunstância de a regra da perda da nacionalidade dos portugueses não abrangidos pelos artigos 1.º e 2.º não ser acompanhada, quanto aos naturais dos territórios ultramarinos tornados independentes, de uma possibilidade de opção pela conservação da nacionalidade portuguesa, semelhante à consagrada para os naturais do antigo Estado da Índia. Notou que a sua competência se cinge à apreciação da conformidade das normas jurídicas com a Constituição da República Portuguesa de 1976, não lhe cabendo “velar por qualquer espécie de ‘constitucionalidade póstuma’ das normas pré-constitucionais”, pelo que rejeitou a possibilidade de apreciar o Decreto-Lei n.º 308-A/75 à luz da Constituição de 1933.

⁵³⁶ BMJ n.º 364, 1987, pp. 800-802.

⁵³⁷ Diário da República, II Série, n.º 146, de 28 de Junho de 1989.

Observou, por outro lado, que o diploma só poderia ser apreciado na sua conformidade com a Constituição de 1976 se ainda fosse susceptível de produzir efeitos ao tempo em que esta entrou em vigor. Concluiu pela positiva quanto ao artigo 1.º, n.º 1 alínea e), por ser claro que a faculdade aí reconhecida aos naturais do antigo Estado da Índia de declararem querer conservar a nacionalidade portuguesa podia ser exercida a todo o tempo. Quanto ao artigo 4.º, o Tribunal entendeu ter este esgotado os seus efeitos possíveis aquando da independência dos territórios ultramarinos, factos ocorridos antes da entrada em vigor da Constituição de 1976. Tratando-se de efeitos de factos passados relativamente à Constituição, só seria possível aferí-los por essa mesma lei fundamental se desta se fizesse uma aplicação retroactiva, hipótese que o Tribunal rejeitou. Restavam, todavia, os casos de Macau e Timor-Leste, o que era “o bastante para que se não pudesse considerar historicamente esgotada, quando a Constituição de 1976 entrou em vigor, a possibilidade de a norma em causa continuar a operar ulteriormente o seu precípua efeito”. Quanto a Macau, o problema deixara entretanto de existir, por ter sido resolvido o destino do território e o problema da nacionalidade dos respectivos naturais pelo tratado celebrado entre Portugal e a República Popular da China, a denominada Declaração Conjunta sobre Macau⁵³⁸. A questão resumia-se, portanto, a Timor-Leste. Ainda que, nestes limitados termos, pudesse apreciar os artigos 4.º e 1.º, n.º 1 alínea e), potencialmente aplicáveis depois de Abril de 1976, o Tribunal acabou por não o fazer, por tal se afigurar já desnecessário, em vista da revogação global do Decreto-Lei n.º 308-A/75 pela Lei n.º 113/88, de 29 de Dezembro – “a decisão que o Tribunal viesse a proferir [revestir-se-ia] de um interesse meramente académico e desprovido de todo o significado prático; seria, pois, uma decisão processualmente inútil”.

O Tribunal Constitucional voltou a debruçar-se sobre o Decreto-Lei n.º 308-A/75, no seu Acórdão n.º 332/94⁵³⁹ que apreciou, em sede de fiscalização concreta, a constitucionalidade do artigo 5.º, contestado por, aparentemente, permitir ao Governo retirar arbitrariamente a nacionalidade portuguesa a indivíduos nascidos no ultramar em violação do artigo 4.º da Constituição de 1976. O Tribunal começou por esclarecer não fazer sentido discutir a constitucionalidade orgânica do diploma, por este ser anterior à Constituição e ao sistema de órgãos de soberania por ela instituídos; mas já admitiu a discussão da constitucionalidade material dos preceitos nele contidos, uma possibilidade não prejudicada

⁵³⁸ Tratado aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 25/87, publicada no Diário da República de 14 de Dezembro de 1987, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 38-A/87, de 14 de Dezembro.

⁵³⁹ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940332.html> visitada em 23 de Fevereiro de 2007.

pelo facto de o Decreto-Lei n.º 308-A/75 ter sido globalmente revogado, uma vez que a Lei n.º 113/88 ressalvara a aplicação das normas revogadas aos pedidos de conservação e concessão de nacionalidade formulados nos termos do artigo 5.º ainda pendentes à data da sua entrada em vigor. A constitucionalidade do artigo 4.º não constituía objecto do recurso perante o Tribunal, pelo que este não entrou na apreciação desta questão. Observou que “a esmagadora maioria dos nascidos nos territórios sob administração portuguesa só conservavam a nacionalidade até à independência do respectivo território”, restando apenas, em casos especiais, a possibilidade de a Administração determinar a conservação ou concessão da nacionalidade, ao abrigo do artigo 5.º. Este poder da Administração – que o Supremo Tribunal Administrativo considerou um poder discricionário volitivo puro e simples, de grande amplitude – não era o poder de retirar a nacionalidade a quem a tinha, mas o de permitir que a conservasse quem, segundo o artigo 4.º, a perderia de outro modo, por efeito da independência do território de origem. Por outro lado, a eventual inconstitucionalidade do art. 5.º em nada aproveitaria ao recorrente, a quem fora recusada a conservação da nacionalidade portuguesa, porque daí não se seguiria que o recorrente devesse ser considerado cidadão português – “a norma que lhe retira essa nacionalidade é a do artigo 4.º, cuja inconstitucionalidade o recorrente não invocou no processo”. Atenta esta inutilidade, o Tribunal decidiu não tomar conhecimento do recurso.

1.2.3. Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro

Aprovada numa fase de estabilização do regime e da vida do país⁵⁴⁰, quando Portugal se encontrava já obrigado por uma série de documentos internacionais em matéria de direitos humanos e dotado de um texto constitucional fortemente protectivo, a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro⁵⁴¹, veio regular de modo profundamente novo a atribuição, aquisição e perda da nacionalidade portuguesa. O recolhimento de Portugal ao seu cadinho europeu na sequência da descolonização e os fortes fluxos emigratórios sentidos desde os anos sessenta obrigavam a repensar o primado do *ius soli* e a própria natureza do vínculo de nacionalidade⁵⁴². “Foi exactamente o que aconteceu, e é o que explica o reforço da vontade do indivíduo na

⁵⁴⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 112.

⁵⁴¹ Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto, modificado posteriormente pelos Decretos-Lei números 117/93, de 13 de Abril, 253/94, de 20 de Outubro e 37/97, de 31 de Janeiro.

⁵⁴² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 99-111.

definição da relação de nacionalidade (em conformidade com a construção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 15.º afirma o direito de todos os indivíduos a uma nacionalidade e proíbe as privações arbitrárias quer da nacionalidade quer do direito de a alterar) ou ainda o reequilíbrio efectuado entre o *ius sanguinis* e o *ius soli*, traduzindo deste modo uma valorização do elemento humano na construção do Estado”⁵⁴³.

A unidade do sistema jurídico exigia, por outro lado, que o Direito da nacionalidade estivesse em sintonia com os demais princípios informadores da ordem jurídica portuguesa, o que tornava inadmissíveis a discriminação dos filhos nascidos fora do casamento e a diferenciação entre cônjuges (por força do artigo 36.º, números 3 e 4 da CRP), a privação da nacionalidade por motivos políticos (atento o artigo 26.º, n.º 3 da CRP) e a limitação da capacidade dos naturalizados para participarem na vida pública (incompatível com os artigos 48.º, n.º 4, e 12.º, n.º 1, da CRP). A recuperação, pelo Código Civil de 1966, da tradição portuguesa favorável à adopção, exigia, entretanto, que o Direito da nacionalidade contemplasse este instituto⁵⁴⁴.

O artigo 1.º n.º 1 identificou como portugueses de origem – a quem, na terminologia da lei, se “atribui” a nacionalidade⁵⁴⁵ – os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou sob administração portuguesa, ou no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado português; os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos no estrangeiro se declararem que querem ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português; os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam habitualmente há, pelo menos, seis anos e não estejam ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses; e os indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade (hipótese residual com que se pretende evitar situações de apatridia). O *ius soli* viu substancialmente diminuída a sua importância, uma vez que o nascimento em Portugal de um filho de progenitor estrangeiro só seria causa atributiva da nacionalidade portuguesa se o progenitor em questão aqui residisse há pelo menos seis anos e se o interessado manifestasse a vontade de ser

⁵⁴³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 403. Cf., igualmente, Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 108-109.

⁵⁴⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 403; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 83-99.

⁵⁴⁵ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 112.

português⁵⁴⁶ – requisitos destinados a impedir a aquisição originária da nacionalidade portuguesa nos casos em que não existisse qualquer inserção significativa na comunidade local⁵⁴⁷. A prevalência do *ius sanguinis*, por seu turno, também não é absoluta, uma vez que os filhos de portugueses nascidos no estrangeiro não são portugueses *ope legis*, mas apenas quando declararem uma vontade nesse sentido⁵⁴⁸. Importante, como nota Rui Moura Ramos, foi o desaparecimento da figura da oposição à aquisição originária da nacionalidade, prevista pela Lei n.º 2098, o que reforçou sensivelmente o papel dos critérios do *ius soli* e do *ius sanguinis*, bem como a relevância da vontade do indivíduo⁵⁴⁹.

O capítulo II elencou várias formas de aquisição da nacionalidade – aquisição por efeito da vontade, por adopção e por naturalização. O artigo 2.º, na secção dedicada à aquisição por efeito da vontade, determina que os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa podem também adquiri-la, mediante declaração. Também cabe na dita secção, a possibilidade de aquisição da nacionalidade em caso de casamento (agora um pressuposto da aquisição da cidadania e não um modo de aquisição⁵⁵⁰) – o artigo 3.º permite a estrangeiro casado com nacional português adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do casamento, com a garantia de a nacionalidade portuguesa deste modo adquirida não ser prejudicada caso o casamento venha a ser objecto de uma declaração de nulidade ou anulação, desde que o casamento tenha sido contraído de boa fé. Um terceiro tipo de aquisição por efeito da vontade consiste na possibilidade de os indivíduos, que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade, a adquirirem mediante declaração, quando se tornem capazes (artigo 4.º). O artigo 5.º estabelece que o adoptado plenamente por nacional português adquira a nacionalidade portuguesa. A possibilidade de aquisição da cidadania pelos filhos menores ou incapazes ou pelo cônjuge, bem como pelo adoptado, justifica-se por razões que se prendem com a necessária salvaguarda da unidade do estatuto familiar⁵⁵¹.

⁵⁴⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 114. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 122-123.

⁵⁴⁷ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 404.

⁵⁴⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 114.

⁵⁴⁹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 404; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 118-121.

⁵⁵⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 115.

⁵⁵¹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 115-116.

Continua a ser possível a oposição à aquisição da nacionalidade, mas as situações em que essa oposição pode ter lugar são mais restritas do que sob a Lei n.º 2098 – os casos de inexistência manifesta de qualquer ligação afectiva à comunidade nacional, a prática de crime punível com pena maior segundo a lei portuguesa e o exercício de funções públicas ou a prestação de um serviço militar não obrigatório num Estado estrangeiro (artigo 9.º)⁵⁵²; factores a tomar – explicitou o Supremo Tribunal de Justiça, em Acórdão de 5 de Fevereiro de 1987 – como meras circunstâncias indiciadoras de indesejabilidade, a valorar em cada caso⁵⁵³. As funções públicas susceptíveis de justificar a oposição hão-de ser, segundo Rui Moura Ramos, apenas aquelas que envolvam uma dependência tal do Estado estrangeiro que criem a convicção de que o interessado não irá assumir os seus deveres para com o Estado português⁵⁵⁴. De igual modo, também a inexistência de laços com a comunidade nacional se afigura um motivo de oposição desprovido de grande alcance prático, atento o facto de a jurisprudência ter vindo a impor ao Ministério Público o ónus da sua prova⁵⁵⁵.

O artigo 6.º autoriza o Governo (“o Governo pode”) a conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam um conjunto de requisitos cumulativos: maioridade ou emancipação à face da lei portuguesa; residência em território português ou sob administração portuguesa há pelo menos 6 anos; conhecimento suficiente da língua portuguesa; idoneidade moral e civil; e capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. O n.º 2 do mesmo artigo dispensa dos requisitos de residência por um período mínimo de 6 anos e de conhecimento da língua portuguesa todos os indivíduos que tenham tido nacionalidade portuguesa (o que equivale a uma forma particular de reaquisição⁵⁵⁶), os que forem havidos como descendentes de portugueses, os membros de comunidades de ascendência portuguesa e os estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português. A naturalização é concedida por decreto do Ministro da Administração Interna, a requerimento do interessado e formalizada através de uma carta de naturalização (artigo 7.º). O Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto,

⁵⁵² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 405.

⁵⁵³ BMJ n.º 364, 1987, pp. 793-795.

⁵⁵⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa*, in “Revista de Direito e Economia”, n.º 12, 1986, pp. 273 e ss.; IDEM – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, p. 587.

⁵⁵⁵ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, p. 587.

⁵⁵⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 117.

que regulamentou a Lei n.º 37/81, veio indicar como elementos a constar do requerimento de naturalização, entre outros, a actividade exercida pelo requerente e os motivos por que este deseja naturalizar-se (artigo 15.º n.º 2); e, entre os documentos necessários para instruir o pedido, documento comprovativo de conhecimento da língua portuguesa, certificados do registo criminal passados pelos serviços competentes de Portugal e dos países de origem, documento comprovativo da capacidade de auto-subsistência e documento comprovativo do cumprimento das leis do serviço militar do país de origem (artigo 15.º n.º 3). O n.º 4 do artigo 15.º esclarece de que modo pode ser feita a prova do conhecimento da língua portuguesa – por diploma de exame feito em estabelecimento oficial do ensino português; por documento escrito, lido e assinado pelo interessado perante notário português, com a menção destas circunstâncias no respectivo termo de reconhecimento da letra e assinatura; ou por documento escrito, lido e assinado pelo interessado perante o chefe dos consulares portugueses ou da secretaria da câmara municipal da sua residência, os quais atestarão esses factos no próprio documento, autenticando a sua assinatura com o selo oficial. Na apreciação do requerimento de naturalização, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna deve solicitar informações ao Serviço de Estrangeiros e ao Ministério da Justiça, quanto à idoneidade moral e civil do requerente, bem como ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, quanto a possíveis inconvenientes da naturalização para as relações de Portugal com o Estado de que o requerente é nacional ou com outros Estados (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 322/82). A naturalização continua a repousar no poder discricionário exercido pelo Governo, o que – ensina Jorge Miranda – é a solução tradicional do nosso Direito, ainda que não seja a única possível, nem a única compatível com a natureza publicística do vínculo de cidadania⁵⁵⁷.

A perda da nacionalidade dá-se unicamente quando um indivíduo tenha simultaneamente a nacionalidade de outro país e faça uma declaração afirmando não querer ser português (artigo 8.º). As causas de perda anteriormente previstas desapareceram enquanto tais, só podendo agora a perda decorrer da renúncia à nacionalidade portuguesa e, ainda aí, só se o português possuir outra nacionalidade, o que reflecte a importância atribuída à vontade do indivíduo em detrimento do papel do Estado, que saiu enfraquecido por não poder adoptar medidas de carácter individual, nem tão pouco prever situações de carácter geral que pudessem ser causa de perda da nacionalidade⁵⁵⁸. Uma alteração a que subjaz a ideia de que a

⁵⁵⁷ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 116-117. Cf., também, Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 167-170.

⁵⁵⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 405-406; IDEM – *Do*

nacionalidade constitui um direito do indivíduo de que este não deve ser privado. “O legislador vem, assim, preservar a liberdade *actual* do interessado e a integridade humana da comunidade política portuguesa”, acautelando a situação frequente de “emigrantes que se naturalizam no país onde trabalham apenas porque da naturalização depende atingirem a plenitude de direitos e superarem discriminações”⁵⁵⁹. O facto de a perda se ter tornado uma renúncia reduziu a importância do instituto da reacquirição, que deixou de estar prevista de um modo geral, por parecer menos justificada quando só a vontade do indivíduo está na origem da perda da nacionalidade portuguesa⁵⁶⁰; isso em nada obsta a que a perda da cidadania portuguesa nunca seja definitiva ou irremediável⁵⁶¹.

Nos termos do artigo 27.º, se alguém tiver duas ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, só esta releva face à lei portuguesa (ainda que a relação mais efectiva seja a mantida com outro Estado⁵⁶²). Não se estabelece agora – como nota Jorge Miranda – que o português havido também como cidadão doutro Estado não poderá, enquanto estiver no território deste, invocar a cidadania portuguesa perante as autoridades locais, nem reclamar a protecção diplomática ou consular, mas este autor crê que a regra não terá sido de todo eliminada – “não deve, obviamente, supor-se afastada no respeitante à invocação da cidadania portuguesa perante as autoridades do outro Estado quando no território deste a pessoa em causa tenha a sua residência habitual, salvo em caso de violação de direitos fundamentais”⁵⁶³. Nos conflitos positivos de duas ou mais nacionalidades estrangeiras releva apenas a nacionalidade do Estado em cujo território o plurinacional tenha a sua residência habitual ou, na falta desta, a do Estado com o qual mantenha uma vinculação mais estreita (artigo 28.º). António Marques dos Santos sustenta que, em vista do acórdão *Micheletti*⁵⁶⁴ do Tribunal de Justiça das Comunidades, este artigo 28.º há-de aplicar-se de modo a que, num conflito entre

Direito português da nacionalidade, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 177-196; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 108-109.

⁵⁵⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 121. Cf., igualmente, Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 102-103.

⁵⁶⁰ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 406-407.

⁵⁶¹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 121.

⁵⁶² Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 288-289.

⁵⁶³ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 123 e 135. Para uma leitura de sentido ligeiramente diferente, cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 287.

⁵⁶⁴ *M. V. Micheletti e o. v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, processo C-369/90, acórdão proferido em 7 de Julho de 1992.

as nacionalidades de um Estado membro da União Europeia e de um Estado terceiro, prevaleça sempre a primeira, ainda que não seja a nacionalidade mais efectiva *hoc sensu*⁵⁶⁵.

Esta benevolência para com a dupla nacionalidade – traduzida, desde logo, no facto de a aquisição de uma nacionalidade estrangeira não determinar, por si só, a perda da nacionalidade portuguesa⁵⁶⁶ – reflecte-se igualmente nas disposições finais e transitórias do diploma que, entre outras coisas, permitiram que a mulher que tivesse perdido a nacionalidade portuguesa por efeito do casamento a pudesse adquirir mediante declaração (artigo 30.º) e que todos os que, ao abrigo da lei anterior, tivessem perdido a nacionalidade portuguesa por adquirirem voluntariamente uma nacionalidade estrangeira pudessem adquiri-la mediante declaração (artigo 31.º). O legislador português aderiu, deste modo, a “uma concepção do vínculo de nacionalidade que já não o concebe de modo exclusivo, como expressão de um sentimento de lealdade, colocando-se ao lado dos que admitem que a situação de pertença a várias culturas que caracteriza algumas comunidades de estrangeiros pode encontrar tradução no plano da nacionalidade”⁵⁶⁷. Jorge Miranda alerta para os problemas delicados que podem resultar da dupla cidadania invocando, em primeira linha, o facto de o exercício de certos direitos ou o cumprimento de certos deveres por portugueses nessas condições poder brigar com outros valores e interesses⁵⁶⁸. Rui Moura Ramos reconhece igualmente os inconvenientes representados pela dupla nacionalidade – inconvenientes que cabe à comunidade internacional minimizar –, mas não deixa de saudar a superação do entendimento segundo o qual a titularidade de duas cidadanias simultâneas por uma mesma pessoa era inconcebível⁵⁶⁹.

O contencioso da cidadania, que sob a Lei n.º 2098 era da competência do Ministro da Justiça (com recurso para o Supremo Tribunal Administrativo), passou para os tribunais

⁵⁶⁵ Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 308-309.

⁵⁶⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 406. Em texto anterior, Rui Moura Ramos enuncia as várias situações de dupla nacionalidade potenciadas pelo regime instituído pela Lei n.º 37/81. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité d'après le Droit portugais*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, vol. XXVII, 1984, pp. 185-192. Cf., ainda, IDEM – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d'autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, pp. 584-589.

⁵⁶⁷ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 406.

⁵⁶⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 121.

⁵⁶⁹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité d'après le Droit portugais*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, vol. XXVII, 1984, pp. 182-183 e 211; sobre os meios de combate à plurinacionalidade, pp. 192-200; IDEM – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 216-230.

judiciais⁵⁷⁰, sendo competente o Tribunal da Relação de Lisboa (artigos 10.º, 26.º e 32.º). Com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, esta matéria rege-se agora, nos termos gerais, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelo Código de Processo nos Tribunais Administrativos e demais legislação complementar (artigo 26.º); e é da competência do Tribunal Central Administrativo Sul a decisão sobre a perda ou manutenção da nacionalidade portuguesa nos casos de naturalização directa ou indirectamente imposta por Estado estrangeiro a residentes no seu território (artigo 32.º).

A Lei n.º 37/81 foi, entretanto, objecto de quatro alterações. A primeira, pela Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto; a segunda, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro⁵⁷¹, que aprovou o regulamento emolumentar dos registos e notariado; a terceira, pela Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de Janeiro e, finalmente, a quarta, pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril. De permeio, Portugal ratificou, em Março de 2000⁵⁷², a *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em Estrasburgo em 26 de Novembro de 1997, o que não exigiu reformas de maior no nosso Direito interno, mas explica, por exemplo, a eliminação do tratamento preferencial para cidadãos lusófonos⁵⁷³, introduzido pela Lei n.º 25/94.

A Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto, elaborada quando Portugal começava a descobrir-se como país de imigração⁵⁷⁴, instituiu um regime preferencial para os cidadãos de países de língua oficial portuguesa, através de um agravamento dos requisitos exigidos aos demais estrangeiros – o artigo 1.º, n.º 1 alínea c), passou a elencar, entre os portugueses de origem, os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses; o artigo 6.º, n.º 1 alínea b), exige, como um dos requisitos para que o Governo conceda a nacionalidade portuguesa por naturalização, a residência em território

⁵⁷⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 122-123; Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 213-216.

⁵⁷¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de Agosto.

⁵⁷² Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 6 de Março, e Decreto do Presidente da República n.º 7/2000, de 6 de Março.

⁵⁷³ Contrária à proibição de discriminação em razão da origem nacional contida no artigo 5.º n.º 1 da Convenção. Cf. José Augusto Garcia MARQUES – *O Direito, a lusofonia e Macau*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007, pp. 427-428.

⁵⁷⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 222 e 232-233.

português ou sob administração portuguesa, com título válido de autorização de residência, há, pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países. Jorge Pereira da Silva considera tratar-se de uma diferenciação plenamente justificada, à luz dos artigos 7.º n.º 4 e 15.º n.º 3 da Constituição, mas censura o facto de todos os estrangeiros não lusófonos receberem o mesmo tratamento (sem atenção aos especiais laços que ligam Portugal aos seus parceiros europeus, também eles justificativos de um tratamento preferencial) e o facto de a diferenciação que privilegia os cidadãos lusófonos ser meramente quantitativa e pouco acentuada, o que o leva a propor a atribuição da cidadania portuguesa originária aos filhos de cidadãos lusófonos que residam em Portugal por um período relativamente longo antes do nascimento (8 anos), por mero efeito da lei, dispensando a manifestação de vontade do interessado; manifestação de vontade já exigível quando o período de residência dos progenitores ao tempo do nascimento fosse menor (entre 4 e 8 anos)⁵⁷⁵. O requisito de uma residência regular (titulada) de um dos progenitores, dificultou sobremaneira o acesso à cidadania portuguesa originária pelos nascidos em Portugal de pais estrangeiros, atenta a circunstância de boa parte dos imigrantes se encontrarem ilegalmente no país, mitigando o peso do *jus soli* e o privilégio lusófono instituído⁵⁷⁶. Mário Torres censura, por ser uma forma de discriminação constitucionalmente insolvente, a exigência da posse pelos pais de um título válido de autorização de residência, notando que “a ligação à comunidade portuguesa que normalmente terão os filhos de imigrantes, aqui nascidos, que aqui naturalmente aprenderam a língua portuguesa, fizeram os seus estudos e estabeleceram a sua inserção social, em nada depende da eventual irregularidade da entrada ou permanência dos seus pais em Portugal”⁵⁷⁷.

Para obviar aos “casamentos brancos” em fraude à lei⁵⁷⁸, o artigo 3.º n.º 1 passou a exigir um mínimo de três anos de duração do casamento com cidadão português para aquisição da nacionalidade portuguesa. O artigo 6.º n.º 1 passou a incluir entre os requisitos para aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização a comprovada existência de

⁵⁷⁵ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, pp. 110-112.

⁵⁷⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 233.

⁵⁷⁷ Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, p. 12.

⁵⁷⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 408; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 115.

uma ligação efectiva à comunidade nacional e substituiu a anterior exigência de idoneidade moral e civil pela de idoneidade cívica. O n.º 2 do mesmo artigo dispensa dos requisitos de um período de residência mínima e de ligação efectiva à comunidade nacional, os indivíduos que tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português. A oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou de adopção passou a também poder fazer-se com fundamento na não comprovação pelo interessado de ligação efectiva à comunidade nacional e na prática de crime punível com pena de prisão de máximo superior a três anos, segundo a lei portuguesa [artigo 9.º, alíneas a) e b)].

O artigo 2.º da Lei n.º 25/94 admitiu a possibilidade de reconhecer a nacionalidade portuguesa de origem aos indivíduos que houvessem sido havidos continuamente como portugueses até à data da publicação da Lei n.º 37/81, em consequência de inscrição ou matrícula consular anterior a 29 de Julho de 1959; reconhecimento a efectuar por despacho do Ministro da Justiça e extensivo aos cônjuges, viúvos, divorciados e descendentes, nos termos das leis da nacionalidade que lhes fossem aplicáveis.

O sentido desta primeira alteração à Lei da Nacionalidade foi claramente restritivo. Diminuiu o papel do *ius soli* na aquisição originária e dificultou a naturalização (exigindo um período de residência mais longo para os não lusófonos e qualificando a residência como necessariamente titulada), dificultou a aquisição da nacionalidade pelo casamento (exigindo um período mínimo de duração do enlace) e facilitou a oposição à aquisição, ao onerar o requerente com a prova da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional⁵⁷⁹. Um rigor excessivo, pelo menos no domínio da naturalização – sustenta Moura Ramos –, dado que a residência em Portugal é apenas uma condição do pedido de naturalização, que não dá ao interessado o direito a tornar-se português. Que se explica, em boa medida, como resposta à pressão das correntes imigratórias que começavam, por esta altura, a acorrer a Portugal⁵⁸⁰. O balanço desta intervenção legislativa é particularmente desanimador pelo espaço de intervenção que devolve ao poder público (ao qualificar a residência pela exigência de posse de um título válido de autorização de residência), por colocar o Direito da nacionalidade na

⁵⁷⁹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 407-408; IDEM – *Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 233-234.

⁵⁸⁰ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 408-409.

dependência da política de imigração e por enfraquecer a natureza de direito fundamental reconhecida ao vínculo de nacionalidade⁵⁸¹.

A Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, incidiu unicamente sobre as normas dos artigos 30.º e 31.º da Lei n.º 37/81, cujo alcance se havia revelado controverso. O artigo 30.º passa a ter um n.º 1 onde se esclarece que a mulher que tenha perdido a nacionalidade portuguesa por efeito do casamento, *nos termos da Lei n.º 2098 e legislação precedente*, pode readquiri-la mediante declaração, *sem possibilidade de oposição por parte do Ministério Público*. O n.º 2 do mesmo artigo estatui ainda que, sem prejuízo da validade das relações jurídicas anteriormente estabelecidas com base em outra nacionalidade, a aquisição da nacionalidade portuguesa *produz efeitos desde a data do casamento*. O novo artigo 31.º dispensa a declaração de vontade de aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de quem tenha perdido esta nacionalidade, nos termos da Lei n.º 2098 e legislação precedente, por efeito da aquisição voluntária de nacionalidade estrangeira, sempre que não tenha sido lavrado o registo definitivo da perda da nacionalidade. Neste caso, a aquisição da nacionalidade portuguesa dá-se *ope legis*, efeito apenas afastado se o interessado declarar que não quer adquirir esta nacionalidade [n.º 1 alínea a)]. Tendo sido lavrado o registo definitivo da perda da nacionalidade, já será necessária uma declaração de vontade para aquisição da nacionalidade portuguesa [n.º 1 alínea b)]. Em qualquer dos casos, e à semelhança do que se verifica ao abrigo do artigo 30.º, não é possível ao Ministério Público deduzir oposição contra a aquisição da nacionalidade portuguesa (artigo 30.º n.º 2). Sem prejuízo da validade das relações jurídicas anteriormente estabelecidas com base em outra nacionalidade, a aquisição da nacionalidade portuguesa *produz efeitos desde a data da aquisição da nacionalidade estrangeira* (artigo 31.º n.º 3).

A Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, levou a cabo uma revisão mais extensa e mais profunda da Lei n.º 37/81, restituindo ao critério do *ius soli* algum do peso perdido e adequando o Direito da nacionalidade aos novos valores incorporados pela ordem jurídica portuguesa nos anos mais recentes (desde logo, a equiparação entre casamento e união de facto) e à circunstância de Portugal ser hoje um país com uma significativa e sempre mais visível comunidade de imigrantes cuja integração importa assegurar. Segundo José de Melo Alexandrino, esta reforma da Lei da Nacionalidade constitui uma solução funcionalmente

⁵⁸¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 409.

equivalente aos processos de regularização extraordinária de imigrantes clandestinos levados a cabo nos últimos anos e a que a nova lei de imigração pretendeu pôr cobro⁵⁸².

A nova redacção do artigo 1.º n.º 1 identifica como portugueses de origem os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no território português; os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado Português; os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses; *os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento; os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos*; bem como, os indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade. Deixou de existir a anterior diferenciação consoante os progenitores fossem nacionais de países de língua oficial portuguesa ou nacionais de outros países, ainda que possa entender-se, com José Augusto Garcia Marques, que a preferência dos cidadãos lusófonos persiste através do instituto da naturalização que, ao exigir como requisitos cumulativos a residência em Portugal e o conhecimento da língua portuguesa, acaba por eleger objectivamente os nacionais dos países da CPLP como naturais candidatos à aplicação deste mecanismo de concessão da nacionalidade⁵⁸³.

O artigo 3.º passou a ter como epígrafe *aquisição em caso de casamento ou união de facto* e a admitir, no seu n.º 3, que o estrangeiro que viva em união de facto há mais de três anos com nacional português possa adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração; exigindo, todavia, uma prévia acção de reconhecimento da união de facto a interpor no tribunal cível.

No capítulo da aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, os requisitos cumulativos que os estrangeiros hão-de reunir para que o Governo lhes conceda a nacionalidade portuguesa são, como antes, a maioridade ou emancipação à face da lei

⁵⁸² Cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

⁵⁸³ Cf. José Augusto Garcia MARQUES – *O Direito, a lusofonia e Macau*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007, pp. 427-428.

portuguesa e o conhecimento suficiente da língua portuguesa⁵⁸⁴ e, agora, a residência legal em território português há pelo menos seis anos e a inexistência de condenações, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crimes puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa (artigo 6.º n.º 1). Deixou de ser exigida a prova da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional, de idoneidade cívica (para além do que resulta da inexistência de condenações nos termos expostos) e de capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. Deixou também de distinguir-se entre estrangeiros lusófonos e não lusófonos, nivelando-se por baixo o período mínimo de residência legal exigido. A opção pela fórmula “o Governo concede”, em lugar de “o Governo pode conceder” (que continua a ser empregue nos números 5 e 6 do artigo), indicia que estamos já perante um poder não discricionário, mas vinculado.

Os números 2 a 6 deste mesmo artigo 6.º prevêem ainda um conjunto de situações em que o Governo concede ou pode conceder a nacionalidade portuguesa, com dispensa de alguns dos requisitos fixados pelo n.º 1. Os menores, filhos de estrangeiros, nascidos em território português, que conheçam suficientemente a língua portuguesa e não tenham sido condenados pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, obterão a nacionalidade portuguesa se, no momento do pedido, se verificar uma de duas situações – um dos progenitores residir legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos ou o menor ter aqui concluído o 1.º ciclo do ensino básico (artigo 6.º n.º 2). O Governo concede ainda a naturalização, com dispensa dos requisitos de residência legal por 6 anos e suficiente conhecimento da língua portuguesa, aos indivíduos que tenham tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade (artigo 6.º n.º 3). O Governo concede a naturalização, com dispensa do requisito de residência legal por 6 anos, aos indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente do 2.º grau da linha recta de nacionalidade portuguesa, que não tenha perdido esta nacionalidade (artigo 6.º n.º 4). O Governo pode conceder a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito de residência legal por 6 anos, a indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que aqui tenham permanecido habitualmente nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido (artigo 6.º n.º 5). O Governo pode conceder a naturalização, com dispensa dos requisitos de residência legal por 6 anos e suficiente conhecimento da língua

⁵⁸⁴ O Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro, que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, adoptou uma nova forma de aferir o conhecimento da língua portuguesa, atribuindo, como regra, aos estabelecimentos de ensino a certificação desse conhecimento, designadamente através de testes de diagnóstico de língua portuguesa. A Portaria n.º 1403-A/2006, de 15 de Dezembro, regulamentou os aspectos relativos a esta nova forma de aferição do conhecimento de língua portuguesa, aprovando os modelos dos testes de diagnóstico e fixando o valor da taxa devida pela realização dos testes.

portuguesa, aos indivíduos que, não sendo apátridas, tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional (artigo 6.º n.º 6). A naturalização é concedida, a requerimento do interessado, por decisão do Ministro da Justiça (artigo 7.º n.º 1).

À aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adopção, pode o Ministério Público deduzir oposição com fundamento na inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional (aqui o ónus da prova a impender já sobre o Estado); na condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa; no exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou na prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro (artigo 9.º).

A condenação por crime previsto na lei portuguesa em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão determina, entretanto, de acordo com o artigo 13.º (aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2006), a suspensão do procedimento de aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, por adopção ou por naturalização, durante os cinco anos seguintes ao trânsito em julgado da sentença condenatória. Suspensão que se estende à contagem do prazo de um ano fixado pelo artigo 10.º n.º 1 para o Ministério Público deduzir oposição (artigo 13.º n.º 2).

O artigo 15.º, também aditado agora à Lei n.º 37/81, esclarece que se entendem como residindo legalmente no território português os indivíduos que aqui se encontram, com a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo, sem prejuízo dos regimes especiais de residência legal resultantes de tratados ou convenções de que Portugal seja parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Esta última alteração ao Direito da nacionalidade português representou, em certa medida, um regresso ao modelo original de 1981 e um progresso no tocante à sensibilidade manifestada perante a injustiça de não serem reconhecidos como portugueses indivíduos nascidos em Portugal pelo simples facto de não ser regular a residência em território português dos seus progenitores. A remoção de alguns requisitos antes exigidos aos candidatos à naturalização veio igualmente facilitar o acesso à nacionalidade portuguesa, o que é reforçado ainda pelo facto de, em sede de oposição à aquisição da nacionalidade

portuguesa, caber agora ao Estado o ónus de provar a inexistência de laços efectivos com a comunidade nacional. Apesar de poder considerar-se que esta reforma não foi tão longe quanto desejado e de continuarem a fazer-se ouvir os apelos à consagração de um *ius soli* simples, que atribuiria a nacionalidade portuguesa a todos os indivíduos nascidos em território português que não manifestassem vontade de não ser portugueses, este diploma constitui, sem dúvida, uma sensível melhoria⁵⁸⁵ em relação ao regime anterior.

2. A cidadania como direito e os direitos privativos da cidadania

Podemos definir a cidadania como o vínculo jurídico que, traduzindo a pertinência de um indivíduo a uma comunidade política (Estado), o constitui perante esta num particular conjunto de direitos e obrigações⁵⁸⁶. Representa, para os seus titulares, além de um poderoso alicerce de identidade⁵⁸⁷, o estatuto jurídico fundamental e primário, a matriz de onde decorrem os seus direitos. Daí também que possa ser genericamente referida como o direito a ter direitos (*the right to have rights*). Foi sempre um conceito controverso⁵⁸⁸ e hoje é-o mais do que nunca em virtude da emergência de múltiplos de cidadania e de cidadanias pós-nacionais⁵⁸⁹, bem como do alargamento a estrangeiros de prerrogativas tradicionalmente reservadas aos cidadãos⁵⁹⁰. Os dois clássicos entendimentos da cidadania – republicano e liberal – perspectivam-na, respectivamente, como a capacidade de participar activamente na determinação dos destinos da comunidade, expressa em direitos de participação política, e

⁵⁸⁵ Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português*, Lisboa, 2006, p. 11.

⁵⁸⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 109.

⁵⁸⁷ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, pp. 20-21; Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 10.

⁵⁸⁸ Cf. Maarten VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005, p. 25.

⁵⁸⁹ Sobre a progressiva percepção da possibilidade de um indivíduo se inserir em múltiplas culturas nacionais e assumir múltiplas lealdades, com a consequente destruição do dogma da nacionalidade única, cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, volume comemorativo, 2003, pp. 691-702; IDEM – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d'autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, pp. 579-583.

⁵⁹⁰ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 98-99.

como estatuto (conjunto de direitos e deveres de vária ordem) reconhecido a todos os membros da comunidade, qualquer que seja a dedicação que estes votem à *res publica*⁵⁹¹. Os dois sentidos interpenetram-se, pelo que a cidadania é, simultaneamente, um *status* e o direito de, a um tempo, participar na vida jurídica e política que o Estado propicia e de beneficiar da defesa e da promoção de direitos que o Estado concede⁵⁹². O seu relevo específico circunscreve-se hoje, atenta a diluição das diferenças entre as posições do nacional e do estrangeiro, a um núcleo restrito de direitos públicos de carácter político⁵⁹³. O que não significa que tenha perdido o carácter de verdadeiro privilégio, sobretudo aos olhos dos que dela são excluídos⁵⁹⁴.

A Constituição da República Portuguesa, na versão que lhe foi dada pela revisão constitucional de 1982⁵⁹⁵, confere à cidadania o carácter de direito subjectivo, elencando-a, no artigo 26.º n.º 1, entre outros direitos pessoais; um formato que fora antecipado, um ano antes, pela Lei da Nacionalidade⁵⁹⁶. Este mesmo artigo, no seu n.º 4, estatui ainda que a privação da cidadania só pode efectuar-se nos casos e termos previstos na lei e nunca poderá ter como fundamento motivos políticos, ou seja, como ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, ser consequência de acções ou opções políticas do cidadão, independentemente do pretexto invocado pelas autoridades, o que afasta liminarmente a possibilidade de utilizar a privação da cidadania como meio de execração política de condutas antipatrióticas⁵⁹⁷. Porque se trata de um direito fundamental do tipo “direitos, liberdades e garantias”⁵⁹⁸, uma qualquer lei que o pretenda restringir há-de forçosamente respeitar as condições impostas pelo artigo 18.º,

⁵⁹¹ Cf. Maarten VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 25-26.

⁵⁹² Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 98.

⁵⁹³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 110; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, p. 19.

⁵⁹⁴ Cf. Veit BADER – *The ethics of immigration*, in “Constellations”, vol. 12, n.º 3, 2005, p. 343; Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 9-10.

⁵⁹⁵ Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 34/93, de 16 de Agosto de 1994, in BMJ n.º 447, 1995, pp. 16-17, segundo o qual o direito à cidadania já se encontrava ínsito no texto original da Constituição. Em idêntico sentido, cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 294-295.

⁵⁹⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimpr., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, p. 121.

⁵⁹⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 466.

⁵⁹⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 119.

números 2 e 3, ou seja, limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, revestir carácter geral e abstracto, não ter efeito retroactivo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais que o consagram. O direito à cidadania constitui, de resto, um dos limites intransponíveis pela acção dos poderes públicos em caso de estado de sítio ou de emergência (artigo 19.º, n.º 6) – bem como um limite material da revisão constitucional, por força do artigo 288.º, alínea d) – o que, observa Jorge Miranda, eleva o direito à cidadania ao elenco dos direitos mais protegidos e, portanto, mais valiosos da ordem jurídica portuguesa⁵⁹⁹. O legislador português entende, portanto, que “o possuir uma nacionalidade, o facto de se ser cidadão de um país, de poder chamar sua uma Pátria e de estar habilitado por consequência a exercer os direitos que são apanágio da cidadania constitui um bem jurídico de primeira grandeza, um corolário necessário da dignidade humana que, por isso, não poderá ser denegado a qualquer indivíduo”⁶⁰⁰.

O direito à cidadania significa direito à pátria, à qualidade de membro da República portuguesa, englobando a faculdade de adquirir ou readquirir, verificados os respectivos pressupostos, a qualidade de cidadão português, bem como o direito de não ser privado desse estatuto por acto arbitrário dos poderes públicos (que só podem determinar a perda da cidadania portuguesa nos casos tipificados na lei, quando os motivos da privação sejam pertinentes do ponto de vista da relação do cidadão com a colectividade e nunca como resultado ou efeito de uma sanção penal)⁶⁰¹. Inclui igualmente a faculdade de mudar de cidadania, reconhecido pelo artigo 15.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, para que remete o artigo 16.º, n.º 2 da Constituição portuguesa⁶⁰².

O tratamento da cidadania como direito subjectivo compreende-se bem à luz da recepção da Declaração Universal pelo artigo 16.º n.º 2 da CRP⁶⁰³ e dos compromissos internacionais entretanto assumidos pelo Estado português em matéria de direitos humanos. O

⁵⁹⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 111 e 119-120.

⁶⁰⁰ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 120-121.

⁶⁰¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 466; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 118-119; António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 300-301.

⁶⁰² Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 98-99; J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 366.

⁶⁰³ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 103 e 111.

artigo 15.º da Declaração Universal estatui, no seu n.º 1, que todo o indivíduo tem direito a uma nacionalidade e, no seu n.º 2, que ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. O *Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos*, que Portugal ratificou em 1978⁶⁰⁴, reconhece a toda e qualquer criança o direito de adquirir uma nacionalidade (artigo 24, n.º 3) e a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, aprovada para adesão pelo Estado português pela Lei n.º 7/82, de 29 de Abril, impõe aos Estados o dever de garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo do direito a uma nacionalidade [artigo 5.º alínea d) iii]. Este enquadramento internacional não impediu, porém, que a questão fosse controvertida, sendo mesmo proposta, aquando da revisão constitucional de 1987-1989, a eliminação da referência à cidadania no artigo 26.º n.º 1⁶⁰⁵, por receio de que este preceito pudesse ser interpretado como obrigando o Estado a conceder a cidadania portuguesa a qualquer indivíduo tornado apátrida nos quatro cantos do globo⁶⁰⁶. No decurso dos debates tornar-se-ia manifesto que nunca poderia ser esse o sentido útil da norma, por estar em causa um direito pessoal do povo português, isto é, do universo humano a que, em primeira linha, se aplica a Constituição⁶⁰⁷. E considerou-se imprudente suprimir um direito já tutelado pela Constituição⁶⁰⁸.

Da cidadania portuguesa depende a titularidade e o exercício de um conjunto de direitos fundamentais, tidos por inerentes à participação na soberania ou no núcleo essencial da identidade do Estado⁶⁰⁹ e, por isso, negados a todos os que não sejam membros plenos da comunidade política. A reserva de direitos exclusivos aos portugueses constitui a exceção, atentos o princípio da universalidade (artigo 12.º)⁶¹⁰ e o princípio do tratamento nacional (artigo 15.º n.º 1)⁶¹¹, e explica-se, nos termos do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 6/94, para “salvaguardar as situações em que a atribuição de certos direitos ou deveres a

⁶⁰⁴ Aprovado para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho.

⁶⁰⁵ Cf. 3.º Relatório da Subcomissão da CERC, “Diário da Assembleia da República”, II Série, n.º 4-RC, de 28 de Março de 1988, p. 56.

⁶⁰⁶ Nesse sentido, a tomada de posição do deputado Rui Machete. Cf. Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 8-RC, de 22 de Abril de 1988, pp. 187 e 196-197.

⁶⁰⁷ Nesse sentido, as intervenções dos deputados António Vitorino e José Magalhães. Cf. Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 8-RC, de 22 de Abril de 1988, pp. 196-197 e 199.

⁶⁰⁸ Nesse sentido, as intervenções dos deputados Almeida Santos e Jorge Lacão. Cf. Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 8-RC, de 22 de Abril de 1988, pp. 198-199.

⁶⁰⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 125.

⁶¹⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999, pp. 390-391.

⁶¹¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 357.

não portugueses seja impossível ou inconveniente, pelo simples facto de serem não portugueses”⁶¹². Os direitos fundamentais de cidadania são, de acordo com o elenco fixado pelo artigo 25.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*, o de tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores, e o de aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do respectivo país. O n.º 2 do artigo 15.º da Constituição portuguesa aponta como tais os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.

Na categoria de direitos políticos, entende a doutrina caberem os direitos eleitorais, o direito de fundar ou participar em partidos políticos, o direito de petição⁶¹³, a titularidade (por eleição ou nomeação) de órgãos de soberania, de região autónoma, do poder local, e de outros cargos públicos – aqueles, afinal, que a Constituição agrega no capítulo II do título II (artigos 48.º a 52.º), sob a designação de direitos, liberdades e garantias de participação política⁶¹⁴; mas também, concretamente, o direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça por acções ou omissões dos poderes públicos (artigo 23.º, n.º 1), o direito de pronunciar-se em referendo (artigo 115.º, n.º 1) bem como de tomar a iniciativa de propor uma consulta referendária (artigo 115.º, n.º 2), o direito de eleger e ser eleito para o cargo de Presidente da República (artigos 121.º e 122.º), o direito de ser membro do Conselho de Estado [artigo 142.º, alíneas g) e h)], a elegibilidade para a Assembleia da República (artigo 150.º) e a iniciativa de lei (artigo 167.º, n.º 1), o direito de eleger as assembleias das autarquias locais e de, em grupo, apresentar candidaturas às eleições dos órgãos autárquicos (artigo 239.º, números 2 e 4), de participar em referendos locais (artigo 240.º, n.º 1) e de se pronunciarem sobre a instituição de regiões administrativas (artigo 256.º, n.º 1). Como teremos oportunidade de observar *infra*, alguns destes direitos políticos são alargados pela própria Constituição a um conjunto de estrangeiros privilegiados (artigo 15.º, números 3, 4 e 5). Por outro lado, a participação na

⁶¹² Cf. <http://www.dgsi.pt>, visitada a 1 de Novembro de 2007.

⁶¹³ Regulado pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, que estatuiu, no n.º 1 do seu artigo 4.º, que o direito de petição, enquanto instrumento de participação política democrática, é exclusivo dos cidadãos portugueses, mas, que, no n.º 2 do mesmo artigo, reconhece aos estrangeiros e apátridas que residam em Portugal o direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

⁶¹⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 358.

vida pública não se circunscreve já ao espaço nacional, estendendo-se à vida democrática da União Europeia⁶¹⁵.

Sobre o que sejam funções públicas sem carácter predominantemente técnico, algumas dúvidas subsistem, ainda que pareça ter-se por assente que se trata de funções que incluem o exercício de poderes públicos, quer no âmbito interno da administração (funções de direcção e chefia), quer no respeitante a terceiros (actos de autoridade)⁶¹⁶. Certo é que – disse-o a Comissão Constitucional no Parecer n.º 36/79 – a administração não tem qualquer competência para definir critérios nesta matéria, cabendo exclusivamente à lei explicitar o conteúdo da expressão⁶¹⁷. No respeito pela Constituição, naturalmente. O Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 345/2002⁶¹⁸, declarou a inconstitucionalidade de uma norma contida no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, que exigia a nacionalidade portuguesa⁶¹⁹ como requisito geral de admissão a concurso de provimento, por entender estarem em causa funções em que a tecnicidade prevalece sobre a componente de autoridade. Nesse sentido concorrem os recentes pareceres da Procuradoria-Geral da República⁶²⁰, citados no acórdão, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, para a qual, nos sectores públicos da investigação, do ensino, da saúde, dos transportes terrestres, dos correios e telecomunicações e nos serviços de água e electricidade, se deve limitar a exigência de nacionalidade ao acesso a empregos de funcionários e agentes que impliquem uma participação, directa ou indirecta, no exercício da actividade pública e nas funções que têm por objectivo a salvaguarda dos interesses gerais do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas.

Na determinação de quais os direitos e deveres reservados pela Constituição exclusivamente aos cidadãos portugueses, importa ter presente que não podemos ater-nos à letra da lei, uma vez que esta usa indistintamente fórmulas diversas e emprega, por vezes, o termo cidadão a propósito de direitos dificilmente enquadráveis na categoria de direitos de cidadania – assim, o direito a procedimentos judiciais céleres para defesa dos direitos

⁶¹⁵ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 666-667.

⁶¹⁶ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 358.

⁶¹⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 358.

⁶¹⁸ Publicado no Diário da República, 1.ª série, de 10 de Outubro de 2002.

⁶¹⁹ Ou de país que, por força de acto comunitário, convenção internacional ou lei especial, tivesse acesso ao exercício de funções públicas em Portugal.

⁶²⁰ E a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo. Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 16-18.

liberdades e garantias (artigo 20.º, n.º 5), a protecção do domicílio (artigo 34.º, n.º 2)⁶²¹, o direito de acesso aos dados informatizados (artigo 35.º, n.º 1), os direitos de reunião e manifestação (artigo 45.º), a liberdade de associação (artigo 46.º n.º 1), o direito à protecção das pessoas portadoras de deficiência (artigo 71.º)⁶²², o direito de serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados (artigo 268.º n.º 1). Gomes Canotilho e Vital Moreira recomendam que, salvo se alguma qualificação especial resultar do contexto ou da própria natureza do direito (ou do dever) fundamental em causa, se entenda tratar-se de direitos reconhecidos pela Constituição a todas as pessoas⁶²³, o que bem se compagina com o dever, decorrente do artigo 16.º n.º 2 da CRP, de interpretar as normas relativas a direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Dito isto, apontaremos como direitos e deveres reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses (para além dos que integram as duas categorias antes mencionadas), o direito de não serem expulsos do território nacional (artigo 33.º, n.º 1) e de serem extraditados unicamente nas condições previstas pelo artigo 33.º, n.º 3⁶²⁴; o direito de se deslocarem e fixarem livremente em qualquer parte do território nacional (artigo 44.º, n.º 1), de sair do território nacional e de regressar (artigo 44.º, n.º 2); o dever de colaborar com a administração eleitoral (artigo 113.º, n.º 4); o direito a integrar as Forças Armadas (artigo 275.º n.º 2), bem como o direito e dever fundamental de defesa da pátria (artigo 276.º n.º 1).

Quanto às reservas de direitos a cidadãos portugueses operadas por lei, estas hão-de ser justificadas e limitadas em observância dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade⁶²⁵. O acórdão do Tribunal Constitucional n.º 345/2002, já referido, considerou desproporcionada e desrazoável uma norma que excluía da admissão ao concurso de provimento para pessoal docente quem não tivesse a nacionalidade portuguesa, argumentando, nomeadamente, que uma actividade como a do ensino, genericamente entendida, não afecta, por natureza, o núcleo essencial de soberania nacional. Exemplos de diplomas legais que reservem direitos a cidadãos portugueses são o Decreto-Lei n.º 40-A/98,

⁶²¹ Cf. José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 132.

⁶²² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 882.

⁶²³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 328. Em idêntico sentido, cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 19-20.

⁶²⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 532.

⁶²⁵ Cf. José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, pp. 131-132; Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 20-21.

de 27 de Fevereiro, que regula o acesso à carreira diplomática (artigo 10.º, n.º 1) e a Lei n.º 16/98, de 8 de Abril, que define as condições de ingresso no Centro de Estudos Judiciários [artigo 33.º, n.º 1, alínea a)].

Jorge Miranda defende que o princípio da independência nacional justifica a restrição do acesso a alguns direitos políticos por parte de cidadãos portugueses que possuam simultaneamente outra nacionalidade – o de eleger e ser eleito como Presidente da República e como deputado à Assembleia da República, quando residam no país estrangeiro de que também são nacionais; o de serem eleitos para o cargo de Presidente da República, quando residam em Portugal⁶²⁶. Uma restrição que não colhe sustento no texto constitucional, onde nenhuma referência é feita aos portugueses que sejam plurinacionais.

A Constituição não distingue entre cidadãos de origem e cidadãos naturalizados (salvo o artigo 122.º, que diz serem elegíveis para o cargo de Presidente da República apenas os portugueses de origem), pelo que a lei também não poderá discriminar⁶²⁷. A Comissão Constitucional, no Parecer n.º 30/79, entendeu que a filosofia universalista que inspira muitos preceitos da Constituição impõe como regra o princípio da equiparação entre portugueses de origem e portugueses naturalizados, ressalvadas as excepções constitucionalmente estabelecidas ou constitucionalmente autorizadas⁶²⁸. É nesse sentido, igualmente, a orientação fixada pela *Convenção Europeia sobre Nacionalidade*, entretanto subscrita por Portugal.

Também não são discriminados os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro, pois, nos termos do artigo 14.º da Constituição, estes gozam da protecção do Estado para o exercício dos direitos que não sejam incompatíveis com a ausência do país, do mesmo modo que estão sujeitos aos deveres não incompatíveis com essa ausência. A determinação dos direitos incompatíveis com a ausência do país só pode fazer-se caso a caso, atendendo ao estatuto constitucional de cada um dos direitos fundamentais⁶²⁹, e pode certamente evoluir no tempo, como sucedeu com a legitimidade eleitoral activa para o cargo de Presidente da República e com o direito de votar em referendo (hoje reconhecidos nos

⁶²⁶ Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 135-136. Mário Torres concorda apenas no que diz respeito à capacidade eleitoral passiva, já não no tocante à capacidade eleitoral activa. Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 9-10.

⁶²⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 222; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 127-129.

⁶²⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999, p. 393.

⁶²⁹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999, p. 393; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 130-131.

artigos 121.º, n.º 1 e 115.º, n.º 12), reservados, até à revisão constitucional de 1997, aos cidadãos residentes no território nacional⁶³⁰. A Constituição prevê, entretanto, que o Estado adopte medidas especificamente dirigidas à tutela dos portugueses na diáspora, o que Mário Torres designa por “discriminações positivas”⁶³¹ – assegurar a protecção das condições de trabalho e a garantia dos benefícios sociais dos trabalhadores emigrantes [artigo 59.º, n.º 2, alínea e)], assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa [artigo 74.º, n.º 2, alínea i)], salvaguardar a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes em caso de expropriação dos meios de produção em abandono (artigo 88.º n.º 1). A lei ordinária reconhece ainda, desde 1979, direitos eleitorais para os órgãos representativos das comunidades portuguesas residentes no estrangeiro. O mais recente diploma sobre a matéria é a Lei n.º 66-A/2007, de 11 de Dezembro, que regula o funcionamento do Conselho das Comunidades Portuguesas, definido como órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e às comunidades portuguesas. O Conselho integra, entre outros, 63 membros eleitos (artigo 3.º, n.º 1), a eleger pelos portugueses residentes no estrangeiro inscritos no posto consular da respectiva área de residência e que tenham completado 18 anos até 50 dias antes de cada eleição (artigo 5.º, n.º 1), de entre os eleitores que sejam propostos em lista completa por um mínimo de 2% dos eleitores inscritos no respectivo círculo eleitoral até ao limite máximo de 250 cidadãos eleitores (artigo 7.º).

3. Lugares paralelos – França e Reino Unido

3.1. O modelo francês – voluntarismo e socialização

No essencial, a disciplina da aquisição e perda da cidadania francesa consta hoje dos artigos 17.º e seguintes do Código Civil de 1804, em que a Lei n.º 93-933, de 22 de Julho, fez integrar o anterior Código da Nacionalidade, de 1945. No capítulo dedicado à nacionalidade francesa originária, distinguem-se os franceses por filiação (*ius sanguinis*) e os franceses por nascimento em França (*ius soli*). É francês todo aquele que tenha pelo menos um progenitor

⁶³⁰ Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 342-344; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 133-134.

⁶³¹ Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, p. 10.

francês (artigo 18)⁶³²; de qualquer modo, quando apenas um dos progenitores é francês, o indivíduo que não nasça em França tem a faculdade de repudiar a qualidade de francês nos seis meses anteriores à maioridade ou nos doze meses subsequentes, uma faculdade que se extingue se o progenitor estrangeiro ou apátrida adquirir a nacionalidade francesa durante a menoridade de filho (artigo 18-1). É francês todo o indivíduo nascido em França de pais desconhecidos, ainda que deixe de considerar-se como tendo alguma vez sido francês se, durante a menoridade, for perfilhado por um estrangeiro e adquirir a nacionalidade deste (artigo 19); o indivíduo nascido em França de pais apátridas ou de pais estrangeiros nacionais de países cujas leis de nacionalidade não lhes permitam transmitir a sua nacionalidade ao filho, sendo que neste último caso deixará de considerar-se como tendo alguma vez sido francês se, durante a menoridade, a nacionalidade estrangeira de um dos seus progenitores lhe for transmitida (artigo 19-1)⁶³³; e ainda o indivíduo nascido em França de pelo menos um progenitor nascido em França (artigo 19-3)⁶³⁴ – o critério do duplo *ius soli*, de fundamento sociológico e durante muito tempo uma originalidade francesa⁶³⁵, recentemente adoptado pela lei portuguesa –, hipótese em que o indivíduo pode repudiar a qualidade de francês nos seis meses anteriores à maioridade e nos doze meses subsequentes, uma faculdade perdida se um dos progenitores adquirir a nacionalidade francesa durante a menoridade do filho (artigo 19-4). Vale aqui a tradicional excepção diplomática (artigo 20-5). Este regime é extensível aos menores objecto de uma adopção plena (artigo 20.º, 2.º §). O estabelecimento da filiação só influi sobre a nacionalidade do perfilhado se ocorrer durante a menoridade deste (artigo 20-1). A faculdade de repudiar a nacionalidade francesa, bem como a renúncia a esta faculdade, exercem-se mediante declaração escrita (artigo 20-2). O repúdio da nacionalidade francesa só é admitido quando o indivíduo prove possuir a nacionalidade de um país estrangeiro por filiação (artigo 20-3). Por outro lado, um francês que assuma compromisso perante as forças armadas francesas perde a faculdade de repudiar (artigo 20-4)⁶³⁶.

No capítulo dedicado aos modos de aquisição da nacionalidade francesa, distinguem-se a aquisição por efeito da filiação, do casamento, do nascimento e residência em França, por declaração de nacionalidade e por decisão da autoridade pública. O artigo 21.º esclarece que a adopção simples não tem, por si só, qualquer efeito sobre a nacionalidade do adoptado. O

⁶³² Preceito modificado pela *ordonnance* n.º 2005-759, de 4 de Julho.

⁶³³ Preceito modificado pela Lei n.º 2003-1119, de 26 de Novembro.

⁶³⁴ Preceito modificado pela *ordonnance* n.º 2005-759, de 4 de Julho.

⁶³⁵ Cf. Patrick WEIL – *L'histoire de la nationalité française: une leçon pour l'Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 58; Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 14-15.

⁶³⁶ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

mesmo vale para o casamento (artigo 21-1), sendo que o estrangeiro ou apátrida que case com francês só poderá adquirir a nacionalidade francesa, por declaração, depois de decorridos quatro anos sobre o casamento e sob condição de a comunidade de vida, tanto afectiva como material, se manter, de o cônjuge francês não ter entretanto perdido esta nacionalidade e de o requerente demonstrar um conhecimento suficiente da língua francesa (artigo 21-2)⁶³⁷; o Governo pode, de qualquer modo, no prazo de dois anos sobre a aceitação da declaração, opor-se à aquisição da nacionalidade francesa com fundamento em indignidade ou deficiente assimilação, indiciada, nomeadamente, pela existência de uma situação efectiva de poligamia por parte do cônjuge estrangeiro (artigo 21-4)⁶³⁸. A anulação do casamento não implica a caducidade da declaração de aquisição da nacionalidade francesa por casamento, quando o estrangeiro tenha estado de boa fé (artigo 21-5). Os indivíduos nascidos em França de pais estrangeiros, adquirem a nacionalidade francesa quando se tornem maiores se, nessa data, tiverem residência em França ou se a tiverem tido, de forma habitual, durante um período, contínuo ou descontínuo, de pelo menos cinco anos, desde a idade de onze anos (artigo 21-7)⁶³⁹; caso disponha de outra nacionalidade, pode declarar, nos seis meses anteriores e doze meses subsequentes à maioridade, que declina a qualidade de francês, caso em que será tido como nunca tendo sido francês (artigo 21-8)⁶⁴⁰; já não poderá declinar a nacionalidade francesa se, entretanto, tiver assumido compromisso perante as forças armadas francesas (artigo 21-9, 1.º §)⁶⁴¹. O menor, nascido em França de pais estrangeiros, que seja regularmente incorporado no exército francês, adquire a nacionalidade francesa na data da incorporação (artigo 21-9, 2.º §)⁶⁴². Vale aqui a excepção diplomática, mas os filhos de diplomatas e agentes consulares estrangeiros nascidos em França têm a faculdade de adquirir voluntariamente a nacionalidade francesa (artigo 21-10)⁶⁴³. O menor nascido em França de pais estrangeiros pode, a partir da idade de dezasseis anos exigir a nacionalidade francesa mediante declaração se, à data desta, residir em França ou aí tiver residido habitualmente por um período de pelo menos cinco anos, desde a idade de onze anos; ou, por intermédio dos

⁶³⁷ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

⁶³⁸ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

⁶³⁹ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março. Cf. Patrick WEIL – *L’histoire de la nationalité française: une leçon pour l’Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 67-68.

⁶⁴⁰ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁴¹ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁴² Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁴³ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

pais em seu nome, a partir da idade de treze anos, desde que tenha residido habitualmente em França desde os oito anos (artigo 21-11)⁶⁴⁴.

A aquisição da nacionalidade francesa por declaração de nacionalidade pode dar-se em cinco tipos de situações, previstos nos artigos 21-12 a 21-14. Quando se trate de menor objecto de uma adopção simples por indivíduo francês, que declare até à sua maioridade que quer ser francês, desde que resida em França (requisito dispensado quando o adoptante não resida habitualmente em França); quando se trate de criança acolhida em França, durante pelo menos cinco anos, e educada por pessoa de nacionalidade francesa ou confiada, durante pelo menos três anos, aos serviços de assistência social franceses, ou ainda de criança acolhida em França e educada em condições que lhe tenham permitido receber, ao longo de pelo menos cinco anos, uma formação francesa, por organismo público ou privado equiparado, que declare até à sua maioridade que quer ser francês, desde que resida em França (artigo 21-12)⁶⁴⁵; quando se trate de pessoa que haja gozado da posse de estado de francês, de modo constante ao longo dos dez anos anteriores à declaração em que reclame a nacionalidade; quando se trate de pessoa que tenha perdido a nacionalidade francesa, desde que haja conservado ou adquirido laços manifestos de ordem cultural, profissional, económica ou familiar, ou que tenha cumprido serviço militar efectivo numa unidade do exército francês, ou que tenha combatido nos exércitos francês ou aliado em tempo de guerra; e quando se trate de cônjuge sobrevivente de pessoa que tenha efectivamente cumprido o serviço militar numa unidade do exército francês, ou combatido nos exércitos francês ou aliado em tempo de guerra.

A nacionalidade francesa pode, finalmente, ser conferida por decisão de autoridade pública. Desde logo, por decreto, sob proposta do ministro da defesa e mediante requerimento do interessado, a qualquer estrangeiro envolvido no exército francês que tenha sido ferido em combate (artigo 21-14-1, 1.º §); em caso de óbito, idêntico procedimento é aberto em benefício dos seus filhos menores que, à data da morte, residissem habitualmente com o progenitor (artigo 21-14-1, 2.º §)⁶⁴⁶. Nos demais casos, por naturalização decidida em face de requerimento por parte do estrangeiro que, necessariamente, terá de ser maior de dezoito anos, ter residência em França no momento da assinatura do decreto de naturalização (artigos 21-15, 21-16 e 21-22, 1.º §). Via de regra, a naturalização só será concedida a quem prove ter residido habitualmente em França nos cinco anos imediatamente anteriores ao requerimento

⁶⁴⁴ Preceito modificado pela Lei n.º 2007-1631, de 20 de Novembro.

⁶⁴⁵ Preceito modificado pela Lei n.º 2003-1119, de 26 de Novembro.

⁶⁴⁶ Preceito modificado pela Lei n.º 99-1141, de 29 de Dezembro.

(artigo 21-17); prazo diminuído para dois anos tratando-se de estrangeiro que tenha concluído com sucesso dois anos de estudos superiores numa universidade ou estabelecimento de ensino superior franceses ou de indivíduo que tenha prestado ou possa prestar, pelas suas capacidades e talentos, importantes serviços à França (artigo 21-18); e inteiramente dispensado quando se trate de estrangeiro que tenha cumprido serviço militar efectivo no exército francês ou prestado serviços excepcionais à França, quando se trate de estrangeiro cuja naturalização seja de excepcional interesse para a França (aqui mediante prévio parecer do Conselho de Estado), quando se trate de estrangeiro que tenha obtido o estatuto de refugiado ao abrigo da Lei n.º 52-893, de 25 de Julho (artigo 21-19)⁶⁴⁷, e quando se trate de pessoa que pertença à entidade cultural e linguística francesa, desde que seja proveniente de territórios ou Estados cuja língua oficial seja o francês, que tenha o francês como língua materna ou que prove ter uma escolarização mínima de cinco anos num estabelecimento de ensino em língua francesa (artigo 21-20). A nacionalidade francesa pode ser conferida por naturalização, sob proposta do ministro dos negócios estrangeiros, a qualquer estrangeiro francófono que o requeira e que contribua, pela sua acção emérita, para a glória da França e para a prosperidade das suas relações económicas internacionais (artigo 21-21). Ninguém pode, todavia, ser naturalizado se não for respeitador dos bons costumes ou se tiver sido condenado por crimes ou delitos que constituam uma ameaça aos interesses fundamentais da nação francesa ou um acto de terrorismo, ou, qualquer que seja a infracção, numa pena igual ou superior a seis meses de prisão (artigo 21-23, 1.º §); nem se não conseguir provar a sua assimilação pela comunidade francesa, nomeadamente através de conhecimento bastante da língua francesa e dos direitos e deveres conferidos pela nacionalidade francesa (artigo 21-24)⁶⁴⁸; o conhecimento da língua francesa não é exigido aos refugiados políticos e apátridas que residam regular e habitualmente em França há pelo menos quinze anos e que tenham mais de setenta anos de idade (artigo 21-24-1)⁶⁴⁹. A autoridade pública dá resposta ao requerimento de naturalização no prazo de dezoito meses, ou doze meses quando o estrangeiro prove residir habitualmente em França há pelo menos dez anos (artigo 21-25-1)⁶⁵⁰.

Para efeito de aquisição da nacionalidade francesa, equiparam-se à residência em França as estadas noutros países quando o estrangeiro exerça uma actividade pública ou privada por conta do Estado francês, quando integre uma formação regular do exército francês, quando esteja como voluntário do serviço nacional e as estadas em países que se

⁶⁴⁷ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

⁶⁴⁸ Preceito modificado pela Lei n.º 2003-1119, de 26 de Novembro.

⁶⁴⁹ Preceito introduzido pela Lei n.º 2003-1119, de 26 de Novembro.

⁶⁵⁰ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

encontrem em união aduaneira com a França; uma equiparação que beneficia igualmente o cônjuge, se viverem efectivamente juntos (artigo 21-26)⁶⁵¹. Ninguém pode adquirir ou recuperar a nacionalidade francesa se tiver sido objecto de uma condenação por crimes ou delitos que constituam uma ameaça aos interesses fundamentais da nação francesa ou um acto de terrorismo, ou, qualquer que seja a infracção, numa pena igual ou superior a seis meses de prisão; se tiver sido objecto de uma ordem de expulsão não expressamente anulada ou revogada ou de uma interdição de acesso ao território francês não inteiramente executada; ou se a sua permanência em França for irregular por violação da lei de imigração (artigo 21-27)⁶⁵². O filho menor de indivíduo que adquira a nacionalidade francesa, torna-se francês de pleno direito se residir habitualmente com o progenitor, não for casado, e desde que, sendo a nacionalidade adquirida por acto de autoridade pública, se o seu nome for expressamente mencionado no decreto ou declaração (artigos 22-1 e 22-2); se não tiver nascido em França, tem a faculdade de repudiar a nacionalidade francesa por declaração (artigo 22-3). Para assinalar o simbolismo do novo estatuto, a lei prevê, desde 2006, a realização de uma cerimónia de acolhimento na cidadania francesa, a organizar pelo representante do Estado em cada departamento, no prazo de seis meses a contar da aquisição da nacionalidade francesa (artigo 21-28)⁶⁵³.

A perda da nacionalidade francesa originária é regulada no artigo 23.º e seguintes. Esclarece-se, desde logo, que a aquisição voluntária de uma nacionalidade estrangeira por indivíduo maior, com residência habitual no estrangeiro, não determina a perda da nacionalidade francesa, salvo quando este o declarar expressamente; declaração que deve ser feita o mais tardar no prazo de um ano sobre a aquisição da nacionalidade estrangeira (artigo 23-1) e que, tratando-se de indivíduo com menos de trinta e cinco anos, só pode ser subscrita se este tiver cumprido as obrigações previstas no código do serviço nacional (artigo 23-2)⁶⁵⁴. Entretanto, perde a nacionalidade francesa quem exerça a faculdade de a repudiar (artigo 23-3)⁶⁵⁵, bem como quem, tendo uma nacionalidade estrangeira, seja autorizado por decreto a perder a qualidade de francês (artigo 23-4). Em caso de casamento com estrangeiro, a pessoa pode repudiar a nacionalidade francesa, desde que tenha adquirido a nacionalidade estrangeira do seu cônjuge e que a residência habitual do casal tenha sido fixada fora de França; tratando-se de indivíduo com menos de trinta e cinco anos, só poderá exercer esta faculdade se estiver

⁶⁵¹ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁵² Exceptuadas as situações previstas no 4.º § do mesmo artigo 21-27. Preceito modificado pela Lei n.º 2003-1119, de 26 de Novembro.

⁶⁵³ Preceito introduzido pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

⁶⁵⁴ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁵⁵ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

em dia com as obrigações previstas pelo código do serviço nacional (artigo 23-5)⁶⁵⁶. A perda da nacionalidade francesa pode ser declarada por decisão judicial quando o interessado, francês de origem por filiação, nunca tenha residido em França ou tido posse de estado como francês, se os seus ascendentes não tiverem igualmente tido posse de estado como franceses, nem residência em França há mais de cinquenta anos (artigo 23-6). O francês que se comporte como cidadão de país estrangeiro e tenha a nacionalidade desse país, pode ser declarado por decreto, ouvido o Conselho de Estado, como tendo perdido a qualidade de francês (artigo 23-7). Perde ainda a nacionalidade francesa o indivíduo que, ocupando cargo em exército ou serviço público estrangeiro ou numa organização internacional de que a França não faça parte, não tenha cessado essas funções quando interpelado pelo Governo (artigo 23-8). Sobre a perda da nacionalidade francesa derivada dispõem os artigos 25.^{o657} e 25-1⁶⁵⁸. Esta pode ser decretada, mediante parecer favorável do Conselho de Estado, se não resultar em apatridia, quando, antes ou nos quinze anos subsequentes à aquisição da nacionalidade francesa, o indivíduo seja condenado por crime ou delito que atente contra os interesses fundamentais da nação ou por acto de terrorismo; e quando, antes ou nos dez anos subsequentes à aquisição da nacionalidade francesa, o indivíduo seja condenado por se subtrair às obrigações decorrentes do código de serviço nacional ou adopte, em benefício de Estado estrangeiro, actos incompatíveis com a qualidade de francês e prejudiciais aos interesses da França.

A reintegração na nacionalidade francesa de pessoas que provem ter possuído a qualidade de franceses pode resultar de decreto ou de declaração (artigo 24.^o). A reintegração por decreto pode ser obtida em qualquer idade e sem dependência de qualquer período de residência em território francês, aplicando-se-lhe as regras da naturalização (artigo 24-1). A reintegração por declaração pode dar-se nos casos em que as pessoas tenham perdido a nacionalidade francesa por casamento com estrangeiro ou por aquisição voluntária de nacionalidade estrangeira, desde que estas tenham conservado ou adquirido laços manifestos, nomeadamente de ordem cultural, profissional, económica ou familiar, com a França (artigo 24-2)⁶⁵⁹.

O contencioso da nacionalidade é da competência dos tribunais judiciais, mais precisamente, da jurisdição cível de direito comum (artigo 29.^o). A todas as pessoas é reconhecido o direito de accionar os mecanismos judiciais para forçar uma decisão sobre se têm ou não a nacionalidade francesa (artigo 29-3). O ónus da prova impende sobre aquele

⁶⁵⁶ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁵⁷ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

⁶⁵⁸ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-64, de 23 de Janeiro.

⁶⁵⁹ Preceito modificado pela Lei n.º 98-170, de 16 de Março.

cuja nacionalidade francesa se discute, salvo quando essa nacionalidade seja titulada por um certificado de nacionalidade francesa, caso em que o ónus recairá sobre quem contesta a qualidade de francês do dito indivíduo (artigo 30.º); quando a nacionalidade resulte da filiação e tanto o interessado como os progenitores tenham gozado, de modo constante, da posse de estado como franceses, o ónus da prova recai igualmente sobre quem oferece contestação (artigo 30-2)⁶⁶⁰. A nacionalidade francesa das pessoas nascidas em Mayotte, que fossem maiores no primeiro de Janeiro de 1994, será subsidiariamente tida como estabelecida se estas pessoas tiverem gozado de modo contante da posse de estado de franceses; o que, até 24 de Julho de 2009, se aceita desde que seja feita prova de que essas pessoas estiveram inscritas numa lista eleitoral em Mayotte e residam habitualmente neste território (artigo 30-2).

Nos artigos 32.º e seguintes, o Código Civil dispõe sobre os efeitos decorrentes para a nacionalidade francesa das transferências de soberania em relação a alguns territórios⁶⁶¹. Os franceses originários do território da República francesa, tal como era definido em 28 de Julho de 1960, que se encontravam domiciliados em território ultramarino tornado independente, aquando dessa independência, conservaram a nacionalidade francesa, o mesmo se aplicando os seus cônjuges, viúvos ou viúvas e descendentes (artigo 32.º). Os franceses que gozassem do estatuto civil de direito comum domiciliados na Argélia à data do anúncio oficial dos resultados do escrutínio sobre a autodeterminação, conservam a nacionalidade francesa, qualquer que seja a respectiva situação à face da lei argelina (artigo 32-1); caso tenham nascido na Argélia antes de 22 de Julho de 1962, a nacionalidade francesa será tida como estabelecida desde que tenham gozado de modo constante da posse de estado de franceses (artigo 32-2). Qualquer francês domiciliado em território ou departamento ultramarino à data da sua independência, conserva de pleno direito a nacionalidade francesa se nenhuma outra nacionalidade lhe for conferida pela lei do novo Estado; o mesmo valendo para os filhos, menores de dezoito anos à data da independência do território em que residissem os respectivos progenitores (artigo 32-3). Os antigos membros do Parlamento da República, da Assembleia da União francesa e do Conselho Económico que perderam a nacionalidade francesa e adquiriram uma nacionalidade estrangeira por força de disposição geral podem ser reintegrados na nacionalidade francesa por simples declaração, se estabelecerem o seu domicílio em França; faculdade que assiste, de igual modo, aos seus cônjuges, viúvos ou

⁶⁶⁰ Preceito modificado pela Lei n.º 2006-911, de 24 de Julho.

⁶⁶¹ Para uma apreciação global do regime, nos termos em que ele foi instituído ao tempo das independências dos territórios coloniais, cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 351-357.

viúvas e respectivos filhos (artigo 32-4). Em termos gerais, sempre que ocorra uma cessão ou anexação de território por/de Estado estrangeiro, aplica-se o artigo 17-8, segundo o qual os nacionais do Estado cessor, domiciliados nos territórios anexados aquando da cessão, adquirem a nacionalidade francesa, salvo se estabelecerem domicílio fora destes territórios, e os franceses, domiciliados nos territórios cedidos perdem a nacionalidade francesa se aí permanecerem. Uma alteração da nacionalidade não pode resultar de convenção internacional salvo se for expressamente prevista (artigo 17-11).

O *ius soli* assume um peso significativo, o que se explica pela concepção expansiva e assimilacionista de nacionalidade (assente em laços políticos, não étnicos) herdada dos tempos revolucionários⁶⁶², bem como pela atenção progressivamente dispensada à integração dos imigrantes na sociedade francesa⁶⁶³. Avulta o respeito pela vontade dos interessados, em detrimento de uma atribuição automática do vínculo de nacionalidade muito contestada pela extrema-direita francesa sob o lema “être français, ça se mérite”⁶⁶⁴. Apesar de a confiança no poder assimilativo da França ter vindo a esmorecer⁶⁶⁵, continua a atribuir-se uma grande relevância à integração na comunidade francesa e aos laços efectivos mantidos com o país, com especial atenção para a educação francesa, uma correlação entre socialização e nacionalidade que Patrick Weil reputa estrutural e constante no Direito francês sobre a matéria – “Le droit républicain fonde la nationalité sur la socialisation plus que sur un donné ethnique ou sur un acte volontaire et contractuel; sur l’acquisition des codes sociaux plus que sur l’origine ou le lieu de naissance qui ne sont finalement que des indices de cette acquisition potentielle. Cette logique du *lien sociologique effectif* n’a rien de conjoncturel; elle structure le droit de la nationalité française et lui donne sa permanence”⁶⁶⁶. Como nota Rui Moura Ramos, o carácter efectivo da relação do indivíduo com o território não depende exclusivamente de uma ligação ao território, parecendo antes resultar de uma comunidade

⁶⁶² Cf. Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 39-49, 85-86, 112-113. Sobre a recuperação republicana do *ius soli*, cf. Patrick WEIL – *L’histoire de la nationalité française: une leçon pour l’Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 60-69.

⁶⁶³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 410.

⁶⁶⁴ Cf. Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 23; Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 138-139.

⁶⁶⁵ Cf. Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 112-113, 148-149.

⁶⁶⁶ Cf. Patrick WEIL – *L’histoire de la nationalité française: une leçon pour l’Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 61. Cf., igualmente, Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 14-15.

civilizacional (comunidade de destino, mentalidade comum)⁶⁶⁷. Relevância de factores culturais na oposição à aquisição. Verifica-se uma clara preocupação em evitar apatridia, na boa linha da tradição francesa nesta matéria⁶⁶⁸. Margem considerável para o governo deduzir oposição à aquisição de cidadania francesa. Maior número de situações em que os indivíduos podem ser privados da nacionalidade, ainda que se salvguarde sempre a apatridia; diferentemente do que se passa na lei portuguesa, a perda da cidadania pode ser consequência de uma medida penal. Na dispensa do requisito de residência para os estrangeiros pertencentes à entidade cultural e linguística francesa, nomeadamente porque provenientes de um país de língua oficial francesa, bem como na hipótese do artigo 21-21, poderá vislumbrar-se uma forma de “cidadania francófona”, não pelo reconhecimento de direitos políticos como sucede em algumas leituras da Constituição portuguesa, mas pela grande abertura para aceitar estes indivíduos, atenta a sua identidade linguística, como membros de pleno direito da comunidade política francesa. Como já tivemos oportunidade de referir, a criação de um estatuto de cidadão francófono não figura na agenda da Organização Internacional da Francofonia. A França seguiu, de resto, o exemplo britânico e, em 1993, reduziu os direitos anteriormente reconhecidos aos seus cidadãos coloniais e respectivos descendentes⁶⁶⁹.

A nacionalidade francesa é condição do gozo dos direitos civis, reconhecidos pelo artigo 8.º do Código Civil a todos os franceses e extensíveis, mediante reciprocidade, aos estrangeiros (artigo 11.º). O exercício dos direitos civis é independente do exercício dos direitos políticos, que são adquiridos e mantidos em conformidade com as leis constitucionais e eleitorais (artigo 7.º). A Constituição francesa – integrada pelo texto de 1958, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, pelo preâmbulo da Constituição de 1946 e pela Carta do Ambiente de 2004 – parece apenas reservar para os cidadãos franceses os direitos políticos, ainda que, logo no artigo 1.º, garanta a igualdade perante a lei de todos os *cidadãos*, sem distinção de origem, raça ou religião (artigo 1.º). São eleitores, estatui o artigo 3.º, 4.º§, todos os nacionais franceses, de ambos os sexos, maiores e no gozo dos respectivos direitos civis e políticos. Os franceses domiciliados fora de França são representados no Senado (artigo 24.º, 3.º §). O artigo 34.º remete para a lei a definição das

⁶⁶⁷ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 351-357.

⁶⁶⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 351-357.

⁶⁶⁹ Cf. Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 13.

regras respeitantes às garantias fundamentais asseguradas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas, bem como às sujeições impostas, pela defesa nacional, aos cidadãos na sua pessoa e bens. Na Declaração de 1789 (e, de modo ainda mais claro, no preâmbulo de 1946 e na Carta de 2004), figuram, maioritariamente, direitos de todos – cidadãos e estrangeiros – ainda que a equiparação não seja feita de modo expresse⁶⁷⁰. Os únicos preceitos que, na Declaração, referem os cidadãos são o artigo 6.º (todos os cidadãos têm direito de concorrer, pessoalmente ou por intermédio dos seus representantes, para a formação da vontade geral expressa na Lei; todos os cidadãos são iguais perante a lei e igualmente admissíveis a todos os lugares e cargos públicos, segundo a respectiva capacidade), artigo 7.º (todo o cidadão interpelado ou demandado em virtude da lei deve obedecer imediatamente, caso contrário será culpado de resistência), artigo 11.º (todo o cidadão pode falar, escrever e imprimir livremente, mas pode responder pelo abuso desta liberdade, nos casos fixados por lei), artigo 13.º (dever de contribuir para o erário público é repartido entre todos os cidadãos de acordo com as respectivas possibilidades), artigo 14.º (todos os cidadãos têm o direito de aferir, por si próprios ou através dos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a autorizar livremente, de acompanhar o seu emprego e de determinar a sua periodicidade e extensão). O código eleitoral⁶⁷¹, previsto para as eleições dos deputados, dos conselheiros gerais e dos conselheiros municipais dos departamentos e tornado aplicável, pela Lei n.º 62-1292, às eleições presidenciais, identifica como eleitores as francesas e os franceses, maiores de 18 anos, no gozo dos seus direitos civis e políticos e não feridos de nenhuma incapacidade eleitoral prevista na lei (artigo L2), pessoas sobre quem impende o dever de inscrição nas listas eleitorais (artigo L9, 1.ª alínea). São elegíveis todos os franceses e francesas eleitores não feridos de incapacidade ou inelegibilidade previstas na lei (artigo L44). A lei francesa não distingue entre cidadania originária e cidadania derivada, no que toca à titularidade de direitos – o artigo 22.º do Código Civil estatui que a pessoa que adquira a nacionalidade francesa goza, a partir do dia dessa aquisição, de todos os direitos e está obrigada a todos os deveres associados à qualidade de francês⁶⁷².

⁶⁷⁰ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, pp. 26-27.

⁶⁷¹ Consultamos a versão consolidada de 16 de Março de 2008, disponível em www.legifrance.fr.

⁶⁷² Sobre os tempos em que assim não foi, cf. Patrick WEIL – *L’histoire de la nationalité française: une leçon pour l’Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 62-63.

3.2. O modelo britânico – múltiplos de cidadania

Mais do que em qualquer dos seus congêneres neste estudo, o Direito da nacionalidade britânico denota as marcas do passado imperial, reflectindo a existência de laços que a integração pós-independências na *Commonwealth* permitiu manter. A cidadania britânica, cuja emergência remonta apenas ao *British Nationality Act 1948*, começou por ser uma cidadania imperial, comum a todos os membros do império britânico (com o que a maioria dos imigrantes que afluíram ao Reino Unido nas décadas de 50 e 60 eram cidadãos britânicos⁶⁷³), mas hoje resume-se quase exclusivamente aos nacionais do Reino Unido, sendo que o tratamento dispensado (e os direitos reconhecidos) aos titulares dos restantes tipos de cidadania previstos pela lei inglesa já pouco se distingue do que é comum aos demais estrangeiros⁶⁷⁴. Uma aproximação ao modelo continental europeu, produto de factores internos e não tanto da influência da União Europeia⁶⁷⁵.

O *British Nationality Act 1981* (chapter 61), de 30 de Outubro, disciplina o acesso a diferentes tipos de cidadania – a cidadania britânica (*British citizenship*), a cidadania dos territórios ultramarinos britânicos (*British overseas territories citizenship*), cidadania britânica ultramarina (*British overseas citizenship*) e cidadania da *Commonwealth* – bem como à condição de súbdito britânico e de pessoa protegida pelo Reino Unido (*British protected person*). Este diploma pôs oficialmente fim aos direitos específicos anteriormente reconhecidos aos súbditos coloniais e abandonou a secular política britânica do *jus soli* alargado ao conjunto da *Commonwealth*, em benefício de um modelo misto de *jus soli* e *jus sanguinis*, de inspiração francesa⁶⁷⁶.

A cidadania britânica pode ser adquirida por nascimento ou adopção, descendência, registo e naturalização. A aquisição por nascimento dá-se a favor das pessoas nascidas no Reino Unido ou em território designado, a partir da data da entrada em vigor deste *Act*, que

⁶⁷³ Cf. Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 24.

⁶⁷⁴ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 71-93; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 101-102; Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 23-24.

⁶⁷⁵ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 90-92.

⁶⁷⁶ Cf. Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 13.

sejam filhas de pai ou mãe titulares de cidadania britânica ou de pai ou mãe estabelecidos no Reino Unido ou nesse território (secção 1, 1). Uma das inovações introduzidas por esta lei foi, precisamente, a de mitigar o critério imperial do *jus soli*⁶⁷⁷, de modo que o nascimento no território do Reino Unido já não confere automaticamente a cidadania britânica. Os recém-nascidos encontrados ao abandono no Reino Unido, depois da entrada em vigor deste *Act*, serão, salvo prova em contrário, considerados como tendo nascido no Reino Unido de progenitor que fosse cidadão britânico ou estabelecido no Reino Unido (secção 1, 2). Uma pessoa nascida no Reino Unido, fora daquelas condições, sempre terá o direito a ser registada como cidadão britânico se, durante a sua menoridade, um dos progenitores se tornar cidadão britânico ou se estabelecer no Reino Unido, ou ainda se for feito requerimento para o seu registo como cidadão britânico (secção 1, 3); assiste-lhe o direito, mediante requerimento apresentado a qualquer momento depois da idade de dez anos, de ser registado como cidadão britânico desde que, no que respeita aos primeiros dez anos da vida dessa pessoa, o número de dias em que esteve ausente do Reino Unido não ultrapasse os 90 por ano (secção 1, 4), requisito que pode ser dispensado, em circunstâncias especiais, por decisão do Secretário de Estado (secção 1, 7). A aquisição por adopção verifica-se sempre que um tribunal do Reino Unido autorize a adopção de menor que não é cidadão britânico ou que um tal menor seja adoptado ao abrigo de uma Convenção de adopção, desde que o adoptante ou um dos adoptantes seja cidadão britânico ou, tratando-se de convenção de adopção, que o adoptante ou, em caso de adopção conjunta, ambos os adoptantes, residam habitualmente no Reino Unido (secção 1, 5), a aquisição da cidadania britânica por adopção não é afectada pela caducidade ou anulação da convenção ou decisão judicial de adopção (secção 1, 6).

A aquisição por descendência dá-se a favor de pessoa nascida fora do Reino Unido depois da entrada em vigor do *Act* se, à data do nascimento, um dos progenitores for cidadão britânico por outro motivo que não a descendência, ou for cidadão britânico que se encontre a prestar serviço fora do Reino Unido em virtude de recrutamento feito no Reino Unido, ou ainda se for cidadão britânico que se encontre a prestar serviço fora do Reino Unido no quadro de uma instituição da Comunidade em virtude de recrutamento feito em país membro das Comunidades (secção 2, 1). A secção 14 enuncia as circunstâncias em que um indivíduo será tido, ao abrigo deste *Act*, como cidadão britânico por descendência.

⁶⁷⁷ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 84.

O primeiro tipo de aquisição por registo diz respeito aos menores. Se, durante a menoridade de um indivíduo, for apresentado requerimento para o seu registo como cidadão britânico, o Ministro do Interior (*Secretary of State*) pode, se entender ajustado, ordenar esse registo (secção 3, 1). Um indivíduo nascido fora do Reino Unido terá direito, mediante requerimento a apresentar nos 12 meses (ou 6 anos, se o Ministro do Interior o autorizar) posteriores à data do seu nascimento, a ser registado como cidadão britânico se reunir três condições cumulativas – em primeiro lugar, que um dos progenitores fosse, à data do nascimento, cidadão britânico por descendência; em segundo lugar, que um dos progenitores desse progenitor fosse cidadão britânico por outro motivo que não a descendência ao tempo do nascimento desse progenitor ou se tenha tornado cidadão britânico por outro motivo que não a descendência aquando da entrada em vigor do *Act*; por último (requisito que não se aplica aos nascidos apátridas), que, nos três anos anteriores ao nascimento, o progenitor em questão tenha estado no Reino Unido, sem se ausentar por mais de 270 dias no total (secção 3, 2 e 3). Um indivíduo nascido fora do Reino Unido terá direito, mediante requerimento feito durante a sua menoridade, a ser registado como cidadão britânico se satisfizer um conjunto de requisitos, designadamente, que, ao tempo do seu nascimento, um dos progenitores fosse cidadão britânico por descendência; que o indivíduo e ambos os progenitores estivessem no Reino Unido no início do período de três anos imediatamente anterior à apresentação do requerimento e que nenhum deles se tenha ausentado por mais de 270 dias; e ainda que o consentimento de ambos os progenitores ao registo tenha sido expresse da maneira prescrita (secção 3, 5).

A aquisição por registo está igualmente aberta aos cidadãos dos territórios britânicos ultramarinos (*British overseas territories citizens*)⁶⁷⁸, aos nacionais britânicos no ultramar (*British nationals overseas*), aos cidadãos britânicos ultramarinos (*British overseas citizens*), aos súbditos britânicos e às pessoas que beneficiem do estatuto de protegidos pelo Reino Unido (*British protected persons*). Um indivíduo pertencente a uma destas categorias terá o direito, mediante requerimento, a ser registado como cidadão britânico se reunir um conjunto de requisitos, designadamente, ter estado no Reino Unido no início do período de cinco anos anterior à data do requerimento, sem se ter ausentado por mais de 450 dias; a ausência do Reino Unido nos últimos 12 meses anteriores ao requerimento não ter excedido os 90 dias; que, nos 12 meses anteriores ao requerimento, não tenha sido sujeito a qualquer restrição, imposta pelas leis de imigração, à permanência no Reino Unido; que, durante os cinco anos

⁶⁷⁸ Categoria introduzida pelo *British Overseas Territories Act 2002*, chapter 8, de 26 de Fevereiro.

anteriores ao requerimento, não tenha estado no Reino Unido em violação das leis de imigração britânicas (secção 4, 2). Qualquer dos requisitos pode ser dispensado, em atenção às especiais circunstâncias do caso concreto, por decisão do Ministro do Interior (secção 4, 4 e 5). As pessoas que beneficiem do estatuto de *British overseas citizen*, súbdito britânico e *British protected person* terão o direito a serem registadas como cidadãos britânicos se apresentarem requerimento nesse sentido ao abrigo da secção 4B (pessoas sem outra cidadania) e o Ministro do Interior ficar convencido de que não dispõem, para além daquele estatuto, de qualquer cidadania ou nacionalidade, nem que renunciaram, depois de 4 de Julho de 2002, a qualquer cidadania ou nacionalidade (secção 4B, 2)⁶⁷⁹. As pessoas nascidas entre 1961 e 1983, que o requeiram ao abrigo da secção 4C, têm direito a serem registadas como cidadãos britânicos se satisfizerem três condições cumulativas – que tenham nascido depois de 7 de Fevereiro de 1961 e antes de 1 de Janeiro de 1983; que, antes desta última data, o requerente se tivesse tornado cidadão do Reino Unido e Colónias, por força do *British Nationality Act 1948*, chapter 56, lido como equiparando a descendência de mãe e de pai; que, imediatamente antes de 1 de Janeiro de 1983, o requerente, tendo-se tornado cidadão do Reino Unido e Colónias, tivesse tido o direito de permanência (*right of abode*) no Reino Unido por força do *Immigration Act 1971*, chapter 77 (secção 4C)⁶⁸⁰. Um cidadão dos territórios britânicos ultramarinos que seja tratado como nacional do Reino Unido para qualquer efeito ao abrigo dos Tratados da Comunidade, terá direito, mediante requerimento, a ser registado como cidadão britânico (secção 5). Tem ainda direito ao registo como cidadão britânico, mediante requerimento, o indivíduo que, imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act*, tivesse direito ao registo como cidadão do Reino Unido e Colónias, ao abrigo do *British Nationality Act 1964*, por ter uma relação qualificada com o Reino Unido ou ser casado com pessoa com tal relação (secção 10, 1). O Ministro do Interior poderá, se o entender ajustado, ordenar o registo como cidadão britânico de pessoa plenamente capaz que o requeira, quando esta tenha deixado de ser cidadão do Reino Unido e Colónias, antes da entrada em vigor deste *Act*, em virtude de declaração de renúncia, desde que se trate de pessoa com uma relação qualificada com o Reino Unido ou seja casada com pessoa que tenha uma tal relação (secção 10, 2). A relação será tida por qualificada se o requerente, o seu pai ou o seu avô paterno nasceu no Reino Unido, ou se naturalizou no Reino Unido ou ainda foi registado como cidadão do Reino Unido e Colónias ao abrigo do *British Nationality Act 1948* (secção 10, 4). Os indivíduos que, imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act*, fossem

⁶⁷⁹ Secção aditada pelo *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, chapter 41, de 7 de Novembro.

⁶⁸⁰ Secção aditada pelo *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, chapter 41, de 7 de Novembro.

cidadãos do Reino Unido e Colónias e tivessem o direito de residir no Reino Unido ao abrigo do *Immigration Act 1971*, tornaram-se cidadãos britânicos com a entrada em vigor deste *Act* (secção 11, 1).

A aquisição por naturalização é decidida, com amplo poder discricionário⁶⁸¹, pelo Ministro do Interior, em face de requerimento apresentado por indivíduo maior e capaz, que satisfaça os requisitos previstos no *schedule 1* anexo a este *Act* (tenha estado no Reino Unido nos cinco anos anteriores ao requerimento, sem ausências que excedam os 450 dias, e que no último ano não se tenha ausentado mais de 90 dias⁶⁸², ou, em alternativa, esteja ao serviço da Coroa fora do Reino Unido; tenha bom carácter⁶⁸³; suficiente conhecimento da língua inglesa, do gaélico escocês ou galês; bom conhecimento sobre a vida no Reino Unido⁶⁸⁴; bem como intenção de fixar residência principal no Reino Unido ou de prestar serviço à Coroa, a organização internacional de que o Reino Unido seja parte ou a empresa ou associação estabelecida no Reino Unido) e titulada por um certificado de naturalização como cidadão britânico (secção 6). A exigência linguística, como de resto os demais requisitos, permite uma larga margem de apreciação, mas Randall Hansen dá conta de que, na prática, o exigido é o domínio do inglês falado, o que se tem como adquirido sempre que o requerente haja estudado ou trabalhado no Reino Unido⁶⁸⁵. Sobre a exigência de bom carácter, que se afigura particularmente vaga, Hansen observa que esta tem sido interpretada como referindo, não apenas o comportamento moral, mas também a solvibilidade, o cumprimento das obrigações fiscais, a prática de crimes graves e o facto de o indivíduo ter mentido no requerimento de naturalização. Segundo o Ministro do Interior, o requisito de bom carácter só releva nos casos de indivíduos conhecidos pela prática de crimes graves ou que representem uma ameaça para a segurança, por pertencerem, por exemplo, a organização terrorista; considera tratar-se de um requisito necessário para excluir indivíduos não condenados mas cujas actividades ilícitas são

⁶⁸¹ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 76.

⁶⁸² Para além de não ter, nos 12 meses anteriores ao requerimento, sido sujeito a qualquer restrição, imposta pelas leis de imigração, à permanência no Reino Unido; nem ter estado no Reino Unido, durante os cinco anos anteriores ao requerimento, em violação das leis de imigração britânicas.

⁶⁸³ O *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* estatuiu mesmo que o *Secretary of State* não defirirá o requerimento para registo como cidadão britânico, *British overseas territories citizen* ou súbdito britânico se não estiver persuadido de que o indivíduo tem bom carácter (secção 58).

⁶⁸⁴ Requisito aditado pela secção 1 do *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (c. 41).

⁶⁸⁵ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 85.

bem conhecidas⁶⁸⁶. O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* introduziu e regulou a prática de cerimónias de cidadania, prestação de juramento e de compromisso (*oath and pledge*) – nos termos do *schedule 1* anexo a este *Act*, os indivíduos maiores de idade não serão registados como cidadãos britânicos nem poderão obter um certificado de naturalização como cidadãos britânicos⁶⁸⁷ enquanto não prestarem os devidos juramento e compromisso durante uma cerimónia de cidadania. O teor do juramento é o seguinte: “I, [nome], swear by Almighty God that, on becoming a British citizen, I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Her Heirs and Successors according to law”. O compromisso é assumido nos seguintes termos: “I will give my loyalty to the United Kingdom and respect its rights and freedoms. I will uphold its democratic values. I will observe its laws faithfully and fulfil my duties and obligations as a British citizen”.

Qualquer cidadão britânico maior de idade e capaz pode proferir declaração de renúncia à cidadania britânica. Verificados certos requisitos (que o indivíduo disponha ou vá dispor de outra cidadania ou nacionalidade; que não esteja em curso um conflito armado envolvendo o Reino Unido), o Ministro do Interior ordenará o registo da declaração e, a partir deste momento, o declarante deixará de ser cidadão britânico (secção 12). Um indivíduo que tenha deixado de ser cidadão britânico por renúncia terá direito, mediante requerimento, a ser registado como cidadão britânico se tiver plena capacidade e a sua renúncia à cidadania britânica houver sido necessária para lhe permitir manter ou obter uma outra cidadania ou nacionalidade (secção 13, 1). O Ministro do Interior poderá ordenar o registo como cidadão britânico de indivíduo que haja renunciado à cidadania britânica por outros motivos (secção 13, 3).

A cidadania dos territórios ultramarinos britânicos (*British overseas territories citizenship*)⁶⁸⁸ pode ser adquirida por nascimento ou adopção, por descendência, por registo e por naturalização. Uma pessoa nascida num território ultramarino britânico depois da entrada em vigor deste *Act* será um cidadão dos territórios ultramarinos britânicos se, ao tempo do seu nascimento, um dos seus progenitores for cidadão dos territórios ultramarinos britânicos ou estiver estabelecido num território ultramarino britânico (secção 15, 1). Um recém-nascido encontrado ao abandono num território ultramarino presume-se nascido nesse território de

⁶⁸⁶ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 85.

⁶⁸⁷ O mesmo valendo para o registo e obtenção de certificado de naturalização como *British Overseas territories citizen* e para o registo como *British overseas citizen* ou súbdito britânico. Estas duas últimas categorias prestam juramento apenas.

⁶⁸⁸ Designação dada pelo *British Overseas Territories Act 2002*, chapter 8, de 26 de Fevereiro. A designação anterior era *British dependent territories citizenship*.

cidadão dos territórios ultramarinos britânicos ou pessoa estabelecida num território ultramarino britânico (secção 15, 2). Fora destas duas hipóteses, ainda terão direito ao registo como cidadão dos territórios ultramarinos britânicos, o indivíduo que, enquanto menor, requeira esse registo, desde que um dos seus progenitores se torne cidadão dos territórios ultramarinos britânicos ou se estabeleça num território ultramarino britânico (secção 15, 3); e o indivíduo nascido em território ultramarino, que o requeira a qualquer momento depois de perfazer dez anos de idade, desde que, nos primeiros dez anos de vida, não se tenha ausentado do território por mais de 90 dias em cada ano⁶⁸⁹ (secção 15, 4). O menor cuja adopção seja autorizada por um tribunal de território ultramarino britânico, torna-se cidadão dos territórios ultramarinos britânicos se o adoptante, ou um dos adoptantes, também o for (secção 15, 5); e não perderá esse estatuto mesmo que a decisão do tribunal que autorizou a adopção seja anulada (secção 15, 6). A aquisição por descendência da *British overseas territories citizenship* dá-se a favor de pessoa nascida fora de território ultramarino britânico de progenitor que é cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por outro motivo que não a descendência ou que é cidadão dos territórios ultramarinos britânicos e se encontra em serviço fora desses territórios em virtude de recrutamento feito num território ultramarino britânico. O Secretário de Estado pode, mediante requerimento feito durante a menoridade do interessado, ordenar o registo deste como *British overseas territories citizen*. Têm direito ao registo como cidadãos dos territórios ultramarinos britânicos os indivíduos nascidos fora destes territórios que o requeiram no prazo de doze meses sobre a data do nascimento (ou seis anos, se o Secretário de Estado o permitir), desde que reúnam três condições cumulativas – que um dos progenitores fosse cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por descendência; que um dos progenitores desse progenitor fosse cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por outro motivo que não descendência à data do nascimento desse progenitor ou se tenha tornado um cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por motivo diferente da descendência com a entrada em vigor deste *Act*; que, no início dos três anos imediatamente anteriores ao nascimento, o progenitor em questão estivesse num território ultramarino e que não se tenha ausentado desse território por mais de 270 dias (secção 17, 1 a 4). Terá igualmente direito ao registo como cidadão dos territórios ultramarinos britânicos o indivíduo nascido fora destes territórios, que o requeira durante a sua menoridade, desde que reúna três condições – que, à data do seu nascimento, um dos progenitores fosse cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por descendência; que, nos três anos anteriores à apresentação do requerimento, o

⁶⁸⁹ Requisito que pode ser dispensado por decisão do Secretário de Estado (secção 15, 7).

requerente e os seus progenitores vivessem no mesmo território ultramarino britânico, sem ausências individuais superiores a 270 dias no total; e que os progenitores dêem o seu assentimento expresse ao registo (secção 17, 5). A aquisição por naturalização é decidida pelo Ministro do Interior, em face de requerimento apresentado por indivíduo maior e capaz, que satisfaça os requisitos previstos no anexo 1 deste *Act* (adaptados ao território em causa), e titulada por um certificado de naturalização como cidadão dos territórios ultramarinos britânicos (secção 18, 1). Tem ainda direito ao registo como cidadão dos territórios ultramarinos britânicos, mediante requerimento, o indivíduo que, imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act*, tivesse direito ao registo como cidadão do Reino Unido e Colónias, ao abrigo do *British Nationality Act 1964*, por ter uma relação qualificada com um território ultramarino britânico ou ser casado com pessoa com tal relação (secção 22, 1). O Ministro do Interior poderá, se o entender ajustado, ordenar o registo como cidadão dos territórios ultramarinos britânicos de pessoa plenamente capaz que o requeira, quando esta tenha deixado de ser cidadão do Reino Unido e Colónias, antes da entrada em vigor deste *Act*, em virtude de declaração de renúncia, desde que se trate de pessoa com uma relação qualificada com um território ultramarino britânico ou seja casada com pessoa que tenha uma tal relação (secção 22, 2). A relação será tida por qualificada se o requerente, o seu pai ou o seu avô paterno nasceu no território ultramarino em causa, ou se naturalizou nesse território, ou foi registado como cidadão do Reino Unido e Colónias nesse território ou, ainda, se se tornou súbdito britânico na sequência da anexação de uma qualquer parcela incluída naquele território (secção 22, 4). Os indivíduos que, imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act*, fossem cidadãos do Reino Unido e Colónias por nascimento, naturalização ou registo num território ultramarino britânico, ou por serem filhos ou netos de cidadão do Reino Unido e Colónias em virtude de nascimento, naturalização ou registo num território ultramarino britânico, tornaram-se cidadãos dos territórios ultramarinos britânicos com a entrada em vigor deste *Act* (secção 23, 1)⁶⁹⁰. Aplicam-se à cidadania dos territórios ultramarinos britânicos as regras sobre renúncia e reaquisição que vimos *supra*, secções 12 e 13.

A cidadania britânica ultramarina (*British overseas citizenship*) é uma categoria residual que abarca todos os indivíduos que eram cidadãos do Reino Unido e Colónias imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act* e não se tornaram cidadãos britânicos nem

⁶⁹⁰ Às mulheres exige-se que tenham sido cidadãs do Reino Unido e Colónias imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act* e que estejam ou tenham sido casadas com indivíduo que se torne cidadão dos territórios ultramarinos britânicos por força deste *Act* [secção 23, 1, alínea c)]. As subsecções 2, 3 e 4 prevêm outras situações em que a cidadania dos territórios ultramarinos britânicos foi adquirida com a entrada em vigor deste *Act*.

cidadãos dos territórios ultramarinos britânicos (secção 26). O Ministro do Interior pode ordenar o registo como cidadão britânico ultramarino, mediante requerimento feito durante a menoridade do interessado (secção 27). Aplicam-se a esta cidadania as regras gerais relativas à renúncia.

As pessoas que, imediatamente antes da entrada em vigor deste *Act*, eram súbditos britânicos ao abrigo das secções 13 ou 16 do *British Nationality Act 1948* ou da secção 1 do *British Nationality Act 1965*, passam a ser súbditos britânicos ao abrigo da secção 30 do *British Nationality Act 1981*. Continuam a ser súbditos britânicos os indivíduos que, imediatamente antes de 1 de Janeiro de 1949, eram cidadãos da Irlanda e súbditos britânicos (secção 31, 1). O Ministro do Interior pode, perante requerimento apresentado durante a menoridade do interessado, ordenar o registo como súbdito britânico (secção 32). As regras gerais sobre renúncia aplicam-se (secção 34). Quem seja súbdito britânico ao abrigo deste *Act* deixará de o ser se adquirir qualquer outra cidadania ou nacionalidade (secção 35).

Qualquer pessoa que, ao abrigo dos *British Nationality Acts 1981* e *1983*, bem como do *British Overseas Territories Act 2002*, seja cidadão britânico, cidadão dos territórios ultramarinos britânicos, um nacional britânico, um cidadão britânico ultramarino, um súbdito britânico ou ainda cidadão de um dos países elencados em anexo ao *Act 1981*, goza do estatuto de *Commonwealth citizen* (secção 37, 1). O estatuto supranacional de *Commonwealth citizen* desempenhou um papel muito importante na gestão dos efeitos das independências das antigas possessões coloniais sobre o estatuto das pessoas, na medida em que permitiu, aos agora nacionais dos novos Estados, a manutenção de laços estreitos com o Estado de que antes eram nacionais⁶⁹¹. Jorge Pereira da Silva designa-a por cidadania de segundo grau, por oposição à cidadania europeia, que é uma cidadania de sobreposição, e à semelhança do que poderá ser, no futuro, a cidadania lusófona⁶⁹².

O monarca pode, por decisão em Conselho relativa a território que tenha sido um protectorado ou Estado protegido, ou ainda um *United Kingdom trust territory*, para efeitos do *British Nationality Act 1948*, declarar pessoas protegidas quaisquer pessoas relacionadas com esse território que não sejam cidadãos de nenhum dos países elencados em anexo ao *Act* (secção 38, 1).

⁶⁹¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976, pp. 347-351.

⁶⁹² Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, p. 59.

O estatuto de cidadão britânico, cidadão dos territórios ultramarinos britânicos, nacional britânico, cidadão britânico ultramarino, súbdito britânico ou de pessoa protegida, pode ser retirado por decisão do Ministro do Interior se este der como provado que o indivíduo em causa fez algo seriamente prejudicial aos interesses vitais do Reino Unido ou de um território ultramarino britânico (secção 40, 1 e 2)⁶⁹³ e desde que dessa decisão não resulte a apatridia do indivíduo (secção 40, 4). Tratando-se de estatuto obtido através de registo ou naturalização, o Ministro do Interior poderá retirá-lo se concluir que o registo ou a naturalização foram obtidos através de fraude, falsa representação ou ocultação de facto relevante (secção 40, 3). Em qualquer dos casos, o interessado deve ser informado da decisão que o Ministro do Interior pretende tomar, dos respectivos fundamentos e do direito de recurso que lhe assiste (secção 40, 5)⁶⁹⁴.

Sob o regime extremamente liberal do *British Nationality Act 1948*, em vigor até 1962, todos os membros do império, qualquer que fosse o tipo de cidadania titulada, gozavam dos mesmos direitos, incluindo o direito de entrar e residir no Reino Unido, o que motivou um muito intenso surto migratório oriundo da *Commonwealth* “não branca” e veio a justificar várias medidas restritivas ao nível das leis de imigração e dos direitos correspondentes às cidadanias ultramarinas. Com o *Commonwealth Immigrants Act 1961*, os cidadãos britânicos não originários do Reino Unido perderam o direito de entrar livremente neste território. Com o *Immigration Act 1971*, o direito de entrada no Reino Unido (bem como outros direitos de cidadania) passou a estar dependente da titularidade do direito de permanência (*right of abode*), reservado para os indivíduos nascidos no Reino Unido, para os indivíduos oriundos das colónias ou da *Commonwealth* que possuíssem uma autorização de trabalho e residissem há pelo menos cinco anos no Reino Unido e, ainda, para as primeiras e segundas gerações nascidas no estrangeiro⁶⁹⁵. Só os cidadãos britânicos (*British citizens*) têm automaticamente o direito de residir e trabalhar no Reino Unido, bem como de requerer um passaporte britânico. Entre os direitos de cidadania de que beneficiam os cidadãos da *Commonwealth*, avultam a capacidade eleitoral activa em todas as eleições (parlamentares, locais e mesmo europeias)⁶⁹⁶

⁶⁹³ Nos termos do *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, o Ministro do Interior pode destituir um indivíduo do estatuto de cidadania se entender que essa medida serve o bem público (secção 56).

⁶⁹⁴ Regulado na secção 40A, introduzida pelo *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

⁶⁹⁵ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 78-81.

⁶⁹⁶ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, p. 81.

e a capacidade eleitoral passiva para a *House of Commons*, bem como a elegibilidade para o exercício de funções públicas como juiz, polícia ou membro das forças armadas.

II. Cidadania europeia

1. A cidadania como veículo identitário

A cidadania é indispensável na constituição e estruturação de quaisquer comunidades jurídico-políticas⁶⁹⁷, pelo que não surpreende que os decisores europeus tenham procurado explorar o seu imenso capital simbólico em benefício do empreendimento de *polity-building* comunitário. Aos olhos destes, a cidadania europeia oferece-se como ícone da identidade europeia comum⁶⁹⁸ – se não reflexo de uma prévia identidade europeia, pelo menos o instrumento ideal para a forjar no futuro⁶⁹⁹ – e como inestimável fonte de legitimidade para as políticas definidas em Bruxelas⁷⁰⁰. O modo de reconciliar os europeus com o projecto Europa, contrariando o seu persistente alheamento⁷⁰¹. E o marco mais claro de uma substancial mudança na natureza da Comunidade⁷⁰².

Desde os primeiros debates sobre a instituição de uma cidadania europeia, esta sempre surgiu indissociavelmente ligada ao propósito de construir ou espelhar uma identidade europeia comum. Como nota Antje Wiener, “policy makers have continuously aimed at creating a European identity, a sense of community and shared history while pursuing

⁶⁹⁷ Cf. Rui Manuel Gens de Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 109-113.

⁶⁹⁸ Cf. Ulrich K. PREUSS – *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995; Ulf BERNITZ – *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999; Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?*, in “Law and Philosophy”, 20, 2001; Nikos PRENTOULIS – *On the technology of collective identity: normative reconstructions of the concept of EU citizenship*, in “European Law Journal”, vol. 7, 2, 2001.

⁶⁹⁹ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 130-131. Cf., igualmente, Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, p. 3; Gráinne DE BÚRCA – *The quest for legitimacy in the European Union*, in “The Modern Law Review”, vol. 59, n.º 3, 1996, p. 355.

⁷⁰⁰ Cf. Andreas FOLLESDAL – *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 322; também pp. 314-318.

⁷⁰¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU constitution and individuals’ self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, 20, 2001.

⁷⁰² Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 130-131. Cf., igualmente, Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, p. 3.

citizenship policy”⁷⁰³. Em 1974, um ano depois da *Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia*, os chefes de Estado e de Governo, reunidos em Paris, motivados pelo ensejo de promover um sentimento de pertença entre os europeus dos Nove, anunciaram a criação de um passaporte da União e a atribuição de direitos especiais aos cidadãos dos Estados membros⁷⁰⁴. Em 1976, o Primeiro-ministro belga Leo Tindemans, encarregado de elaborar um estudo sobre o futuro da Comunidade, apresentou um relatório intitulado “União Europeia” em que, com o argumento de que a Europa deve estar próxima dos seus cidadãos, propôs a realização de eleições directas para o Parlamento Europeu, o reconhecimento e tutela de direitos fundamentais (como o direito de recurso para o Tribunal de Justiça das Comunidades) e a adopção de medidas concretas de solidariedade europeia através de sinais externos perceptíveis na vida de todos os dias (uniformidade de passaportes, gradual abolição de controlos fronteiriços e promoção de intercâmbios estudantis)⁷⁰⁵. Daí em diante, foram sendo adoptadas “práticas de cidadania” que permitiram o paulatino estabelecimento de direitos de cidadania e de meios de acesso e integração na comunidade política europeia⁷⁰⁶. A 8 de Outubro de 1976, o Conselho adoptou uma decisão respeitante à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e directo⁷⁰⁷ e em 1979 tiveram lugar as primeiras eleições europeias. Em 1981, o Conselho adoptou uma Resolução no sentido da criação de um passaporte europeu único⁷⁰⁸. O *Projecto de Tratado que estabelece a União Europeia*, aprovado pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 14 de Fevereiro de 1984, incluía já um artigo 3.º em que criava a cidadania da União e um artigo 4.º sobre direitos fundamentais. As conclusões do Conselho Europeu de Fontainebleu, de 25 e 26 de Junho de 1984, sob o título “A Europa dos cidadãos”, sublinharam a importância de responder às expectativas dos povos europeus pela adopção de medidas adequadas a reforçar e promover a sua identidade e imagem junto dos cidadãos e no mundo, pronunciando-se favoravelmente sobre um conjunto de medidas em curso ou a introduzir para agilizar a circulação dos

⁷⁰³ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 390.

⁷⁰⁴ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 401-402.

⁷⁰⁵ Bulletin EC 1/76.

⁷⁰⁶ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 392 e 397; Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, et al. (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1276-1277.

⁷⁰⁷ JO L 278, de 8 de Outubro de 1976.

⁷⁰⁸ JO C 241, de 19 de Setembro de 1981.

europeus no espaço comunitário, nomeadamente a criação do passaporte europeu, supressão de todos os controlos fronteiriços e alfandegários à circulação de pessoas nas fronteiras intra-comunitárias, e um sistema geral de equivalência de diplomas universitários, de modo a tornar efectiva a liberdade de estabelecimento no seio da comunidade. Entretanto, a circunstância de os trabalhadores efectivamente se movimentarem tornou pertinente a questão de garantir uma maior igualdade social e política entre os nacionais e estes estrangeiros. Em resposta, foram apresentadas pela Comissão uma série de propostas no sentido de estabelecer a igualdade de participação política entre cidadãos da Comunidade e viria a ser adoptada pelo Conselho Europeu, reunido em Estrasburgo em Dezembro de 1989, uma Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores⁷⁰⁹. Os benefícios a colher destas medidas destinavam-se unicamente aos cidadãos trabalhadores, aqueles que tinham um lugar e uma função a desempenhar na edificação do mercado comum. Quanto aos outros, pouco se fez, apesar de a Comissão e o Parlamento Europeu terem por diversas vezes insistido na necessidade de incluí-los⁷¹⁰.

À medida que nos aproximamos de Maastricht, a ideia de instituir uma cidadania europeia assume carácter recorrente. O relatório anexo às conclusões do Conselho Europeu de 25 e 26 de Julho de 1990, intitulado “União Política”, apontava a cidadania europeia como um dos aspectos a tomar em conta na transformação do projecto europeu de entidade essencialmente económica para comunidade política, interrogando-se sobre o modo como a União haveria de incluir e ampliar a noção de cidadania da Comunidade a que correspondessem direitos específicos (direitos humanos, políticos, sociais, bem como o direito a uma completa liberdade de movimento e residência). O Conselho Europeu de Roma, de Outubro desse mesmo ano, sublinhou alguns dos aspectos a ter em consideração no âmbito da Conferência Intergovernamental subordinada à União Europeia, apontando a definição de uma cidadania europeia, a somar às cidadanias dos Estados membros, como meio de promover a legitimidade democrática da União. Em idêntico sentido se pronunciaria a Comissão Europeia, que, reconhecendo a necessidade de democratizar a estrutura comunitária ao nível do relacionamento entre as instituições e do relacionamento destas com os povos da Europa, subscreveu a proposta espanhola de introduzir a noção cidadania europeia, com direitos e deveres correspondentes. A cidadania europeia deveria, no entender da Comissão, ganhar forma gradualmente, sem prejudicar de modo algum as cidadanias nacionais, a que

⁷⁰⁹ COM(89) 568 final.

⁷¹⁰ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 403.

cabia complementar e não substituir. O objectivo era claramente o de promover junto dos europeus um sentimento de pertença e de envolvimento no processo de integração europeia. A base da cidadania europeia, sugeria a Comissão, poderia ser um catálogo de direitos e deveres centrados num conjunto de direitos humanos fundamentais (por referência à Convenção Europeia dos Direitos do Homem) e de direitos específicos dos cidadãos europeus a consagrar no texto do Tratado, incluindo o direito de circulação e residência para todos, mesmo os não economicamente activos, e direitos de voto nas eleições europeias e municipais; para uma fase posterior, ficaria definição dos direitos e deveres civis, económicos e sociais dos indivíduos⁷¹¹. Em Dezembro de 1990, reunido de novo em Roma, o Conselho Europeu insistiu para que as Conferências Intergovernamentais prestes a começar atentassem nos temas da legitimidade democrática e da cidadania europeia. Dando conta do consenso existente entre os Estados membros sobre a oportunidade de examinar o conceito de cidadania europeia, o Conselho recomendou que fosse ponderada a viabilidade de consagrar, nos Tratados, um conjunto de direitos capazes de dar substância ao conceito – o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu (e até mesmo em eleições municipais) no país de residência, a liberdade de circulação e residência independentemente do envolvimento numa actividade económica, a igualdade de oportunidades e de tratamento para todos os cidadãos da Comunidade, protecção diplomática fora das fronteiras comunitárias –, bem como a instituição de um mecanismo para defesa dos direitos dos cidadãos no tocante aos assuntos comunitários (*ombudsman*). O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Junho de 1991, na apreciação que fez ao projecto de Tratado avançado pela Presidência luxemburguesa com base nos trabalhos até então desenvolvidos no quadro das duas Conferências Intergovernamentais, voltou a insistir nestes e outros aspectos, sublinhando expressamente a importância de estabelecer uma cidadania da União como elemento fundamental na construção da Europa.

A cidadania da União foi efectivamente estabelecida, mas não resultou na empatia generalizada que se esperava dos povos da Europa. O Tratado da União, assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992, foi duramente contestado e o novo estatuto, longe de cativar os europeus, fê-los temer pelas respectivas identidades nacionais, tidas por ameaçadas. Se pôde entrar em vigor, isso deveu-se ao esclarecimento, necessário para aplacar a ansiedade dinamarquesa, de que nenhum cidadão dinamarquês seria autorizado a invocar qualquer

⁷¹¹ COM(90)600 final, de 23 de Outubro de 1990. *Commission Opinion of 21 October 1990 on the Proposal for Amendment of the Treaty Establishing the European Economic Community with a view to Political Union.*

direito ou a cumprir qualquer dever decorrente da cidadania europeia que pudesse conflitar com a sua posição como cidadão dinamarquês⁷¹². Por entre o desalento gerado nas hostes europeístas, não faltou, no entanto, quem visse na vivacidade com que os europeus se mobilizaram contra o Tratado o embrião de uma opinião pública europeia e de uma consciência comum, condições prévias de uma verdadeira cidadania comunitária⁷¹³.

É interessante notar que, depois de Maastricht, a referência à necessidade de promover um sentimento de pertença entre os europeus, sem nunca desaparecer completamente, foi sendo substituída no discurso institucional da cidadania europeia pelo propósito mais prosaico de estabelecer laços jurídicos; o que não impediu que o primeiro relatório da Comissão sobre a cidadania da União tenha regressado à ideia de criar uma identidade europeia⁷¹⁴. Esta associação de ideias, na verdade, perdura e continua a manifestar a sua força, apesar das invectivas de muitos autores que censuram o artificialismo de pretender que existe uma ligação substantiva entre a cidadania da União e uma qualquer identidade europeia comum⁷¹⁵. O mais recente relatório da Comissão sobre cidadania da União, de Fevereiro de 2008, afirma, precisamente, a necessidade de consciencializar os cidadãos do seu estatuto como cidadãos da União (seus benefícios, direitos e deveres), de modo a desenvolver a percepção de uma identidade europeia comum – objectivo norteador de iniciativas como o Programa Comunitário para a Promoção de uma Cidadania Europeia Activa (2004-2006) e o Programa Europa para os Cidadãos (2007-2013)⁷¹⁶.

2. A cidadania europeia no Tratado da União

2.1. Titularidade

A cidadania europeia adquire-se através da cidadania de um Estado membro, uma forma de “cidadania dupla” que encontra antecedentes no constitucionalismo alemão, mais

⁷¹² Cf. John Erik FOSSUM – *Identity-politics in the European Union*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 17, 2001, p. 16.

⁷¹³ Ness sentido, cf. Francisco Lucas PIRES – *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 1269-1271.

⁷¹⁴ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 409-412.

⁷¹⁵ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 1.

⁷¹⁶ COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro.

propriamente, na Constituição imperial de 1871⁷¹⁷. É cidadão da União – nos termos do artigo 8.º n.º 1 do Tratado de Maastricht, que instituiu formalmente a cidadania europeia, e, agora, do artigo 17.º n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia, na versão compilada saída de Nice⁷¹⁸ – qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Desde a reforma de Amesterdão e à semelhança do que foi feito no Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 com vista a aplacar as preocupações dinamarquesas⁷¹⁹, esclarece-se ainda que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui (artigo 17.º, n.º 1 *in fine*). A cidadania europeia não só não pretende substituir-se às cidadanias nacionais como é inteiramente dependente destas, já que só serão cidadãos europeus aqueles que forem cidadãos de um dos Estados membros da União e estes são livres para definir as suas próprias condições de pertença⁷²⁰. O Tratado UE não conferiu qualquer competência em matéria de nacionalidade à União⁷²¹. Esta abstém-se inclusive de interferir na fixação dos critérios utilizados pelos Estados membros para reconhecer os seus nacionais, como resulta da declaração anexa ao Tratado de Maastricht⁷²² e tem sido confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (ainda que o Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tenha vindo recomendar que seja oferecida a possibilidade de adquirir a nacionalidade do Estado de residência aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração). De resto, a legislação secundária adoptada nesta matéria revela um extremo cuidado com a protecção das identidades nacionais, o que – no entender de Carlos Closa Montero – prejudica o potencial transformativo da cidadania europeia⁷²³. O que se cria deste modo é uma condição de estrangeiro privilegiado, que goza nos Estados membros de direitos em princípio reservados aos nacionais respectivos, independentemente de qualquer alteração do seu estatuto de

⁷¹⁷ Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 247-257.

⁷¹⁸ JO 2002/C 325/01, de 24 de Dezembro de 2002. Na versão dada pelo Tratado de Lisboa, o artigo 8.º do Tratado UE e o artigo 17.º do Tratado sobre o Funcionamento da União, afirmam igualmente que é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro e que a cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.

⁷¹⁹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 33; Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 31-32.

⁷²⁰ Cf. Joseph H. H. WEILER, Ulrich HALTERN e Franz MAYER – *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EU Working Paper RSC n.º 95/11; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 759.

⁷²¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 1994, p. 280.

⁷²² Cf. Carlo GAMBERALE – *National identities and citizenship in the European Union*, in “European Public Law”, vol. 1, n.º 4, 1995, p. 637.

⁷²³ Cf. Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU Constitution and individuals’ self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, p. 364.

nacionalidade⁷²⁴. Estamos ainda longe de uma cidadania europeia verdadeiramente pós-nacional⁷²⁵. A cidadania da União não tem o mesmo conteúdo, nem se perfila como uma alternativa à cidadania nacional, mesmo porque não reflecte uma relação de pertença substantiva a uma comunidade social e política na plena acepção do termo⁷²⁶.

O novo estatuto carece de autonomia conceptual, o que, segundo Maarten P. Vink, só será superado depois de uma prévia europeização, ou mesmo dissolução, das cidadanias nacionais⁷²⁷. Deparamo-nos com a situação paradoxal de a União reconhecer direitos às pessoas sem poder intervir na definição das condições determinantes para a aquisição e o gozo desses direitos⁷²⁸. A dependência da cidadania europeia face à nacionalidade de um dos Estados membros da União gera, ademais, um quadro jurídico extremamente confuso e potencialmente contraditório. “By basing EU citizenship on nationality, the European Union allowed different sets of nationality laws to create all sorts of contradictions and tensions between the different status and ways to access European citizenship”⁷²⁹. Rainer Bauböck não concorda com a opção abstencionista da EU de confiar aos Estados membros a definição do universo dos cidadãos europeus, preferindo-lhe a de harmonizar os critérios nacionais de atribuição da cidadania. Deste modo se obteria um sistema coerente, com a vantagem para os Estados membros de deixarem de ter de suportar a entrada livre no seu território de cidadãos oriundos de países com leis mais permissivas e de obterem um reforço das fronteiras face a nacionais de Estados terceiros⁷³⁰. Agustín José Menéndez, por seu turno, reconhece como inegável a falta de autonomia da cidadania europeia, mas diz-se optimista quanto aos futuros termos em que há-de estabelecer-se aquela relação – há boas razões para crer, defende, que a

⁷²⁴ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, volume comemorativo, 2003, pp. 710-711.

⁷²⁵ Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 2-4.

⁷²⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, pp. 13-14.

⁷²⁷ Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 2-4.

⁷²⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 1994, pp. 280 e 341-342.

⁷²⁹ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 167.

⁷³⁰ Cf. Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, Institute for Advanced Studies, Vienna, n.º 62, 1999, pp. 15-18 e 22-27.

cidadania europeia terá a sua própria influência sobre as cidadanias nacionais, não se limitando a ser determinada por elas⁷³¹.

A cidadania europeia afigura-se problemática, não apenas pela sua falta de autonomia face às cidadanias nacionais, a sua aparente redundância e irrelevância⁷³², mas, sobretudo, pelo seu potencial de exclusão. Na medida em que constitui um mero benefício acessório às cidadanias nacionais⁷³³, discrimina contra os nacionais de terceiros Estados que residam legalmente no território da União⁷³⁴, privando-os dos benefícios, por parcos que possam ser, que ela representa. Não de todos, uma vez que estes nacionais de terceiros Estados já gozam do direito de petição perante o Parlamento Europeu e o Provedor de Justiça (artigos 194.º e 195.º do TCE) e de acesso a documentos (artigo 255.º TCE), mas certamente dos mais importantes – o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, o direito de eleger e ser eleito nas eleições locais e nas eleições para o Parlamento Europeu. A cidadania europeia não representou uma emancipação porque só os que já eram cidadãos é que puderam aceder ao estatuto. Tendo em conta que os cidadãos europeus são unicamente os cidadãos de cada um dos Estados-membros, conservando estes a liberdade para definir as suas próprias regras em matéria de cidadania, as potencialidades integradoras desta cidadania de sobreposição esgotam-se na imigração intracomunitária, esquecendo os imigrantes oriundos de terceiros Estados. O facto de a União não poder atribuir a cidadania europeia a indivíduos provenientes de países terceiros faz com que, objectivamente, se possa falar de um efeito discriminatório da cidadania europeia. A criatura *maastrichtiana* parecia surgir como expressão acabada da “nova geografia da cidadania” (expressão que Antje Wiener emprega para designar a circunstância de a cidadania não se estribar já somente nos laços de pertença a uma única comunidade, mas compreender nexos identitários com vários espaços; algo com o que a prática de cidadania europeia desenvolvida até Maastricht estava em plena sintonia⁷³⁵), obrigando a repensar os velhos quadros conceptuais recebidos dos modernos, mas não foi capaz de cumprir inteiramente a sua promessa. Para isso, seria

⁷³¹ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 131.

⁷³² Cf. Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁷³³ Cf. Jens Magleby SØRENSEN – *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996, p. 103.

⁷³⁴ Cf. Thierry DEBARD – *La citoyenneté européenne et le Traité d’Amsterdam*, in Christian Philip and Panayotis (dirs.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, Université de Montréal, 2000, pp. 258-261.

⁷³⁵ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, pp. 409-410.

necessário que, em lugar da nacionalidade, fosse a residência a funcionar como critério decisivo da atribuição do estatuto. Em defesa de uma *place-oriented citizenship* se pronunciaram diversos grupos de interesse e o Parlamento Europeu (relatórios Outrive e Imbeni⁷³⁶). A relevância do lugar de residência para o exercício de direitos de cidadania europeia – concretamente, o direito de voto nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu – resultava, de resto, dos próprios termos do Tratado⁷³⁷. No formalismo da sua atribuição automática a todos aqueles que sejam nacionais de um Estado membro da União (que provem aquele laço jurídico), a cidadania europeia é negada aos nacionais de países terceiros, ainda que estes, em virtude de prolongada residência em território europeu, tenham desenvolvido um genuíno sentimento de pertença à Europa⁷³⁸. Não traduz os laços sócio-culturais mantidos pelos indivíduos com as sociedades europeias em que residam e, por outro lado, não contribui, como poderia, para uma melhor integração dos nacionais de terceiros Estados através da sua aliança à Europa⁷³⁹. Soledad García observa que, ao tornar restrito o acesso à cidadania europeia, a União forçou os nacionais de países terceiros à condição de cidadãos de segunda categoria; uma solução que a autora entende ser compreensível em vista da difícil posição em que a União se encontrava ao definir a cidadania europeia (não podia deixar de fazer corresponder à cidadania um conjunto de verdadeiros privilégios para os seus titulares, sob pena de criar um estatuto inteiramente destituído de significado), mas insustentável, por frustrar aquela que é uma das principais funções da cidadania europeia, a de acomodar a diferença⁷⁴⁰.

Poderá objectar-se que a cidadania europeia, precisamente porque ligada às cidadanias nacionais, permanece algo de muito aberto – na verdade, é tão aberta quanto a mais aberta das legislações dos Estados membros, apesar de, simultaneamente, ser tão fechada quanto a mais fechada dessas legislações. Não é totalmente de descartar a possibilidade de um Estado membro procurar rentabilizar, através de uma lei de nacionalidade especialmente aberta, a sua

⁷³⁶ PE 206.762 e PE 206.250, de 20 de Outubro de 1993.

⁷³⁷ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of 'European' citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 411.

⁷³⁸ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of 'European' citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 410.

⁷³⁹ Cf. Jens Magleby SØRENSEN – *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996; Yasemin SOYSAL – *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire e Vermont, Ashgate, 2000.

⁷⁴⁰ Cf. Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 6-7 e 25-26.

condição de via de acesso ao espaço europeu, mas esse empreendedorismo sempre há-de pautar-se pelos preceitos de Direito Internacional que exigem um nexó relevante entre os indivíduos e o Estado que lhes confere a nacionalidade e, mais importante, não pode desrespeitar o dever de solidariedade que entre si têm os Estados membros da União⁷⁴¹ – atente-se no artigo 10.º, 2.º § do Tratado CE e na jurisprudência fixada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades na decisão *Micheletti*, de 1992 (C-369/90). As malhas do Direito Internacional e do Direito Europeu, sem serem impenetráveis, reduzem muito significativamente a viabilidade deste tipo de arrivismo. O que importa ter presente, entretanto, é que não é a União Europeia que tem uma cidadania exclusivista, mas sim os Estados membros. Não é a União que exclui, mas sim os povos da Europa. A União pode é servir de pretexto para excluir, mas ainda aqui nada é linear. A proposta de dissociação entre a cidadania europeia e as cidadanias nacionais mereceu a oposição veemente da Dinamarca que, de resto, ofereceu a maior resistência ao novo conceito, mesmo nos termos pouco ambiciosos em que este veio a ser fixado por Maastricht. A declaração dinamarquesa em Edimburgo demonstra à saciedade a falta de realismo das propostas que pretendem dissociar a cidadania europeia das cidadanias nacionais.

Para contrariar estes efeitos negativos, têm sido feitas feitas sugestões no sentido de reformular o conceito, adoptando uma cidadania europeia multicultural⁷⁴² que, sendo atribuída em função da residência⁷⁴³ ou nascimento no território da União, abrangeria tanto os nacionais dos Estados membros como os de terceiros Estados, ou criar um estatuto autónomo de quase cidadania (*denizenship*) para os nacionais de terceiros Estados que lhes proporcionaria todos os direitos integrados na cidadania europeia, excepto o direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu⁷⁴⁴. Juan Delgado-Moreira é optimista quanto às virtualidades da cidadania europeia, nomeadamente quanto a um seu futuro desenvolvimento enquanto cidadania multicultural, e acredita que a actual exclusão dos nacionais de países

⁷⁴¹ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 281 e 342-346; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁷⁴² Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000.

⁷⁴³ Cf. Catherine Wihtol de WENDEN – *European citizenship and migration*, in Rémy Leveau, Khadija Mohsen-Finan and Catherine Wihtol de Wenden (eds.), *New European identity and citizenship*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 86.

⁷⁴⁴ Cf. Rainer BAUBÖCK – *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, n.º 62, 1999, pp. 22-23.

terceiros não constitui um obstáculo inultrapassável⁷⁴⁵. Este autor defende que a cidadania europeia deve evoluir para uma cidadania multicultural, o que exige que a União adopte uma série de medidas, entre as quais – sugere – a extensão da protecção e da cidadania europeia aos residentes que não tenham a nacionalidade de um Estado membro; a autorização aos residentes da participação nas eleições europeias enquanto direito próprio dos grupos transnacionais; o incentivo à mobilidade destes indivíduos, nomeadamente através da definição de regras mais favoráveis de acesso à cidadania da União ao fim de um número de anos de residência⁷⁴⁶. Adrian Favell, por seu turno, considera inadequada a discussão da hipótese de alargar a cidadania europeia aos nacionais de países terceiros, por entender ser mais fácil garantir os direitos destes indivíduos através de um seu acesso facilitado à nacionalidade dos Estados membros⁷⁴⁷.

Estas críticas e sugestões não têm conseguido persuadir os Paramentos e os Governos dos Estados membros a quebrar o nexo entre a cidadania europeia e as cidadanias nacionais, mas parecem ressoar nas tomadas de posição de algumas instituições europeias. O Comité Económico e Social, no seu parecer sobre o acesso à cidadania europeia, de 2003, sustentou que a Convenção Europeia então em curso deveria adoptar uma definição abrangente da cidadania europeia, cobrindo os nacionais de terceiros Estados com residência estável, de modo a facilitar-lhes o exercício de direitos políticos e, por aí, melhorar a sua integração nas sociedades de acolhimento. O Comité Económico e Social adianta que esta definição abrangente corresponde à adoptada pela Comissão Europeia sob a designação “cidadania cívica”. Não me parece que esta leitura seja correcta, uma vez que a cidadania cívica, tal como é apresentada pelas Comunicações da Comissão sobre Política Imigratória Comum⁷⁴⁸ e sobre Imigração, Integração e Emprego⁷⁴⁹, parece mais próxima da ideia de quase-cidadania (*denizenship*). A cidadania cívica é apresentada como um estatuto evolutivo – garante um conjunto de direitos a serem adquiridos gradualmente ao longo de um período de anos, de modo a que os nacionais de terceiros Estados sejam progressivamente tratados do mesmo modo que os nacionais do Estado de acolhimento, sem necessitarem de naturalizar-se. Tal como o conceito amplo proposto pelo Comité Económico e Social, a cidadania cívica é justificada pelo seu potencial desempenho na integração dos imigrantes – permitir aos

⁷⁴⁵ Cfr. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire e Vermont, Ashgate, 2000, pp. 28-30.

⁷⁴⁶ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 196-197.

⁷⁴⁷ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. xviii.

⁷⁴⁸ COM (2000) 757 final, de 22 de Novembro de 2000.

⁷⁴⁹ COM (2003) 336 final, de 3 de Junho de 2003.

imigrantes a aquisição da cidadania cívica ao cabo de um certo número de anos ajudaria muitos deles a integrar-se de forma bem sucedida na sociedade e reforçaria o seu sentimento de pertença à Europa. Tal como com aquele conceito abrangente, os direitos de participação política (sobretudo a nível local) são considerados da maior importância. Vários Estados membros já garantem direitos de participação política nas eleições locais a todos os residentes estrangeiros mediante certas condições. Do ponto de vista da integração, afigura-se evidente que o direito de participação nas eleições locais deve decorrer da residência permanente e não da nacionalidade. No entender da Comissão, o Tratado Constitucional deveria oferecer os meios para que a cidadania cívica, em particular no que respeita à participação na vida política a nível local, pudesse tornar-se uma realidade. Sugestões que o Tratado Constitucional não acolheu, mas que podem ver-se, de algum modo, reflectidas na Directiva n.º 2003/109/EC do Conselho, de 25 de Novembro, sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração, que teremos oportunidade de analisar *infra*.

2.2. Os direitos contidos no estatuto

2.2.1. O texto dos Tratados

Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no Tratado que institui a Comunidade Europeia (artigo 17.º, n.º 2), o que se traduz, concretamente, no direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros (artigo 18.º, n.º 1); no direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais (artigo 19.º, n.º 1)⁷⁵⁰ e nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 19.º, n.º 2)⁷⁵¹, no Estado membro de residência e nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; no direito a protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, quando em território de país terceiro em que o Estado membro de que sejam nacionais não se encontre representado (artigo 20.º); no direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça (artigo 21.º, 1.º e 2.º §); no direito, adicionado pela reforma de

⁷⁵⁰ Directiva n.º 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado membro de que não tenham a nacionalidade; alterada pela Directiva n.º 96/30/CE do Conselho, de 13 de Maio, e pela Directiva n.º 2006/106/CE do Conselho, de 20 de Novembro.

⁷⁵¹ Directiva n.º 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro, que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade.

Amesterdão, de comunicar por escrito com as instituições e órgãos comunitários, numa das doze línguas da Comunidade, e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 21.º, 3.º §). Fora da secção especificamente dedicada à cidadania da União, é ainda reconhecido, desde Amesterdão e por influência do constitucionalismo sueco⁷⁵², o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (artigo 255.º).

A cidadania europeia não é uma categoria política estática. Está assumidamente aberta ao aprofundamento da integração europeia⁷⁵³, como resulta logo do preceituado no artigo 22.º que incumbe a Comissão de apresentar, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições contidas na Parte II do Tratado, tendo em conta o desenvolvimento da União⁷⁵⁴; relatórios com base nos quais, o Conselho poderá aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos aí previstos. Esta cláusula evolutiva⁷⁵⁵ confere à cidadania europeia um dinamismo cheio de promessas para o futuro. “The importance of the TEU citizenship provisions lies not in their content but rather in the promise they hold for the future. The concept is a dynamic one, capable of being added to or strengthened, but not diminished”⁷⁵⁶. No discurso oficial da Comissão e do Parlamento Europeu tornou-se recorrente a referência à cidadania europeia como um conceito em evolução (*developing concept*), algo que decorre do carácter essencialmente dinâmico das disposições do Tratado que versam sobre esta matéria. A Comissão sublinha precisamente este aspecto – “it must be stressed that the provisions of Part II of the EC Treaty are not static, but are essentially dynamic in nature. This is plainly spelled out in Article 8E itself, in so far as it envisages that these provisions be strengthened or supplemented in the future”⁷⁵⁷. A abertura do conceito e da sua tradução normativa no texto do Tratado é encarada com menos optimismo por aqueles que, como Ulrich Preuss, a interpretam como falta de rigor e sinónimo de imperfeição⁷⁵⁸. Acreditamos nas oportunidades criadas pela circunstância de esta ser uma *citizenship-in-the-making*. A textura aberta da

⁷⁵² Cf. Jacques ZILLER – *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005, pp. 247-257.

⁷⁵³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 361-362.

⁷⁵⁴ COM(93) 702 final, de 21 de Dezembro; COM(97) 230; COM(2001) 506 final, de 7 de Setembro; COM(2004) 695 final, de 26 de Outubro; COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro.

⁷⁵⁵ Cf. Antje WIENER – *Promises and resources. The developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Haia, Kluwer Law International, 1998, p. 388; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 290.

⁷⁵⁶ Cf. David O’KEEFFE – *Union citizenship*, in D. O’Keeffe e P. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994, p. 106.

⁷⁵⁷ COM(93) 702 final, de 21 de Dezembro de 1993.

⁷⁵⁸ Cf. Ulrich PREUSS – *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in R. Bellamy, V. Bufacchi e D. Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian, 1995, pp. 107-120.

cidadania europeia revela que a União também pode operar de modo flexível permitindo, designadamente, uma adaptação progressiva e um ajuste entre o alegadamente comum conceito europeu de cidadania e as diversas noções nacionais de cidadania⁷⁵⁹.

A protecção dos cidadãos europeus decorre ainda de outras disposições do Tratado CE, como o artigo 12.º, que proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, e o artigo 13.º, que incumbe o Conselho de adoptar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, para além de poder entender-se, com Bruno de Witte, que, indirectamente, o Tratado reconhece direitos linguísticos aos cidadãos europeus enquanto partícipes em actividades económicas transnacionais⁷⁶⁰. O artigo 13.º, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, deu novo arrimo ao empenho europeu na luta contra a discriminação e a xenofobia⁷⁶¹. Em 1997, foi criado Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia, entretanto substituído, em 2007, pela Agência Europeia para os Direitos Fundamentais. Em 2000, foram aprovadas duas importantes Directivas anti-discriminação⁷⁶². Em Maio de 2004, a Comissão Europeia apresentou o *Livro Verde sobre Igualdade e Não Discriminação numa União Europeia Alargada*⁷⁶³. A prevenção e o combate ao racismo e à xenofobia constituem, entretanto, uma das três áreas de acção comum no quadro do 3.º pilar, com vista à criação de uma área de liberdade, segurança e justiça (artigo 29.º do Tratado da União Europeia)⁷⁶⁴.

O Tratado UE, por seu turno, declara que a União se funda nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios comuns aos Estados membros (artigo 6.º, n.º 1), acrescentando que a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia e como estes resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados

⁷⁵⁹ Cf. Jo SHAW e Antje WIENER – *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 85.

⁷⁶⁰ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 156-157.

⁷⁶¹ Cf. Pedro Carlos Bacelar de VASCONCELOS – *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; Daniele PASQUINUCCI – *L'Union Européenne et la lutte contre les discriminations*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Leo FLYNN – *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999.

⁷⁶² 2000/43/CE e 2000/78/EC. Cf. Dagmar SCHIEK – *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002.

⁷⁶³ COM(2004) 379 final, de 28 de Maio de 2004.

⁷⁶⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 33.

membros, enquanto princípios gerais do Direito comunitário⁷⁶⁵ (artigo 6.º, n.º 2). O Conselho pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte de um Estado membro, de algum dos princípios enunciados no artigo 6.º, n.º 1, caso em que dirigirá ao Estado inadimplente as recomendações apropriadas (artigo 7.º, n.º1); verificando a existência de uma violação grave e persistente de algum daqueles princípios, o Conselho pode, deliberando por maioria qualificada, decidir suspender alguns dos direitos do Estado membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado membro no Conselho (artigo 7.º, números 2 e 3). Na versão dada pelo Tratado de Lisboa, o artigo 8.º do Tratado UE declara que, em todas as suas actividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.

As críticas que são dirigidas à cidadania europeia insistem, sobretudo, no facto de esta ser, por si só, praticamente inconsequente, atento o parco leque de direitos (bem como os termos limitados em que são consagrados⁷⁶⁶) e a completa ausência de deveres⁷⁶⁷. Federico Mancini equipara os direitos de cidadania europeia a “quinquilharia para enganar os nativos”, recomendando um seu alargamento e substanciação a bem da democracia europeia⁷⁶⁸. Particularmente notada é a ausência de direitos culturais e de mecanismos de tutela das minorias étnicas, ainda que alguns autores mais optimistas não deixem de descortinar um acervo de “práticas de cidadania multicultural” na actuação das instituições comunitárias⁷⁶⁹. Os direitos correspondentes à cidadania europeia resumem-se praticamente às velhas quatro liberdades fundamentais, a que veio somar-se um quase inexpressivo direito de participação política local.

Continuam, de resto, a existir muitas dificuldades na satisfação efectiva deste magro conjunto de direitos. Apesar de a liberalização da migração intra-europeia ter tido início nos

⁷⁶⁵ No que acolhe as teses que haviam feito vencimento na jurisprudência comunitária, nos acórdãos *Stauder*, *Nold* e *Comissão c. Alemanha*. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 329; cf., igualmente, pp. 282-283 e 328-330.

⁷⁶⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 284-289 e 346-354.

⁷⁶⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 760; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 340-341.

⁷⁶⁸ Cf. Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 31-32. Cf., igualmente, Maria Lúcia AMARAL – *Será necessária uma harmonização das Constituições para dar efectividade ao exercício dos direitos de participação política?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 91.

⁷⁶⁹ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 111-113, 133-134 e 149; Guido SCHWELLNUS – “Much ado about nothing?” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

anos 60, o que é certo é que, ainda hoje, a liberdade de circulação deixa muito a desejar⁷⁷⁰. A cidadania da União não significa que os imigrantes intra-comunitários deixam de ser tratados como estrangeiros (são estrangeiros com um estatuto mais favorável do que o dos estrangeiros extra-comunitários), já que um direito fundamental dos Estados é o de privilegiar os seus nacionais em detrimento dos estrangeiros⁷⁷¹. O direito de residência depende da disponibilidade de recursos adequados e da cobertura por um seguro de saúde, “limites e condições” permitidos pelo artigo 18.^o⁷⁷². A liberdade de circulação no espaço comunitário depara-se ainda com a barreira invisível erguida pelas exigências de proficiência linguística como condição de acesso a algumas profissões nos Estados de acolhimento⁷⁷³. Com vista a minimizar algumas destas dificuldades, entrou em vigor em Abril de 2006 a Directiva 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, sobre o direito dos cidadãos da União e respectivos familiares circularem e residirem livremente no território dos Estados membros, que simplificou as condições e formalidades para o exercício do direito de residência (abolindo o sistema de autorizações de residência para os cidadãos da União, por exemplo), reforçou os direitos dos membros da família (alargando o direito de reagrupamento familiar para os companheiros em união de facto), criou um direito incondicional de residência permanente em benefício dos cidadãos da União que residam contínua e legalmente por um período de pelo menos cinco anos num Estado membro que não o da respectiva nacionalidade e reforçou a protecção contra expulsão de cidadãos da União e seus familiares por razões de ordem e saúde públicas⁷⁷⁴. Na apresentação do Programa da Haia, em Novembro de 2004, o Conselho Europeu sublinhou a importância desta Directiva para o reforço do significado prático da cidadania da União e pediu à Comissão que, em 2008, apresente ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório, acompanhado de propostas, se tal for adequado, destinadas a permitir que os cidadãos da UE se desloquem na União Europeia em condições similares às aquelas em que os nacionais de um Estado membro se

⁷⁷⁰ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008. Cf., igualmente, Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 6-8.

⁷⁷¹ Cf. Ulrich K. PREUSS – *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism and the state*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 12.

⁷⁷² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

⁷⁷³ Cf. Bruno DE WITTE – *Cultural legitimation: back to the language question*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 158-159.

⁷⁷⁴ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

deslocam ou mudam de local de residência no seu próprio país, em conformidade com os princípios consagrados do Direito comunitário.

O outro importante elemento da cidadania europeia – os direitos de participação política – está igualmente longe da satisfação plena, muito por falta de informação (e de interesse) dos cidadãos europeus⁷⁷⁵, mas também pela relutância dos Estados membros em proporcionar aos estrangeiros cidadãos da União o efectivo gozo do direito de participar nas eleições para os órgãos locais e para o Parlamento Europeu⁷⁷⁶. As eleições para o Parlamento Europeu conhecem níveis de abstenção elevadíssimos, o que, de início, foi interpretado como consequência dos diminutos poderes deste órgão, motivando um substancial aumento desses poderes em sucessivas revisões dos Tratados⁷⁷⁷, mas que melhor se explica pela enorme distância que separa os cidadãos do Parlamento e o prejuízo que daí resulta para a representatividade deste. O aumento dos poderes do Parlamento Europeu não contribui para que os cidadãos sintam que têm mais voz sobre as questões europeias. O problema reside no facto de o Parlamento estar estruturalmente muito distante dos cidadãos que pretende representar e de dificilmente poder cumprir a sua função de fórum público⁷⁷⁸. Não existe, da parte dos cidadãos europeus, a possibilidade de, através das eleições europeias, afastar um governo que esteja a portar-se mal⁷⁷⁹; nem, como nota António Goucha Soares, a de influir sobre a definição da orientação das políticas a prosseguir em concreto⁷⁸⁰. No plano do funcionamento democrático da União parece continuar a não haver lugar para os cidadãos. Estes – acusa Weiler – vêem-se, muito pelo contrário, continuamente “desapossados” pela persistência do défice democrático da governação europeia, sempre mais inacessível e

⁷⁷⁵ Veja-se a Comunicação da Comissão sobre a aplicação da Directiva 93/109/CE nas eleições para o Parlamento Europeu de Junho de 1999 – COM(2000) 843, de 18 de Dezembro.

⁷⁷⁶ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 14; Maarten P. VINK – *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>, pp. 6-8; Percy B. LEHNING – *European citizenship: a mirage?*, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997, pp. 187-188.

⁷⁷⁷ Cf. Dieter GRIMM – *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, p. 240; Manuel Braga da CRUZ – *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992, pp. 842-843; António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, pp. 627-628.

⁷⁷⁸ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 266; Neil WALKER – *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 352; Jean-Claude PIRIS – *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Jean Monnet Papers 5/2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>.

⁷⁷⁹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 266-267.

⁷⁸⁰ Cf. António Goucha SOARES – *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997, p. 642.

obscura, e pelo constante alargamento das competências da UE⁷⁸¹. Um “desapossamento” que é tanto mais grave quanto contraria o sentido específico da cidadania⁷⁸².

No quadro da *Convenção sobre o Futuro da Europa*, a cidadania europeia parece não ter merecido especiais cuidados. Como observa Gráinne de Búrca, poder-se-ia mesmo dizer que ela esteve completamente ausente, não fosse o facto de o esboço do Tratado Constitucional apresentado pelo Praesidium em Outubro de 2002 a incluir entre os seus primeiros artigos, identificando os direitos e as faculdades que lhe vão associados⁷⁸³. O Tratado que veio estabelecer uma Constituição para a Europa manteve, no essencial, os termos em que é definida a cidadania e o elenco de direitos que lhe corresponde⁷⁸⁴. A cidadania europeia sairia, no entanto, claramente reforçada pela integração da Carta dos Direitos Fundamentais no texto do Tratado Constitucional⁷⁸⁵, que conferiu carácter juridicamente vinculativo às suas disposições; pela decisão de aceder à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; e pela introdução de um novo direito de participação política, o direito de iniciativa popular⁷⁸⁶. Um bom indicador da importância assumida pelos cidadãos era ainda o artigo 45.º que, sob a epígrafe *princípio da democracia representativa*, declarava serem os cidadãos directamente representados, ao nível da União, pelo Parlamento Europeu (n.º 2) e reconhecia a qualquer cidadão o direito de participar na vida democrática da União, fazendo decorrer daí o dever de as decisões serem tomadas tão abertamente e tão próximo dos cidadãos quanto possível (n.º 3)⁷⁸⁷. O Tratado de Lisboa, entretanto, salvaguardou cada uma destas conquistas. O novo artigo 6.º do Tratado UE estatui, no seu n.º 1, que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. O n.º 2 do mesmo artigo dispõe ainda que a União adere à

⁷⁸¹ Cf. Joseph H. H. WEILER – *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*, in “European Law Review”, n.º 22, 1997, pp. 150-151.

⁷⁸² Cfr. Percy B. LEHNING – *European citizenship: towards a European identity?* in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, pp. 241 e 258.

⁷⁸³ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 12.

⁷⁸⁴ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003; Dominique ROUSSEAU – *Citizenship in abeyance*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005.

⁷⁸⁵ Cf. Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, pp. 7 e 26.

⁷⁸⁶ Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, de 12 de Janeiro de 2005. De idêntico sentido é o parecer de Vital Moreira, expresso em artigo de opinião publicado no jornal “Público”, edição de 9 de Novembro de 2004, p. 11.

⁷⁸⁷ Cf. Jacques ZILLER – *La nouvelle Constitution européenne*, Paris, Editions La Découverte, pp. 7 e 26.

Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. O novo artigo 8.º-B, depois de, no seu n.º 1, afirmar que as instituições dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União, reconhece o direito de iniciativa popular, prevendo, no n.º 4, que um milhão, pelo menos, de cidadãos da união, nacionais de um número significativo de Estados membros, possa tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados. O novo artigo 8.º-A afirma que os cidadãos estão directamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu (n.º 2) e que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União, pelo que as decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível (n.º 3). Um artigo 16.º-B, introduzido no Tratado CE (agora Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) em substituição do artigo 286.º, reconhece o direito de todas as pessoas à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito.

2.2.2. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades

É incontroversa a importância da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades na progressiva aproximação do projecto europeu à sua natureza humanista⁷⁸⁸. Por ter afirmado os princípios da supremacia e do efeito directo, permitindo que os indivíduos ascendessem à condição de sujeitos da ordem jurídica comunitária⁷⁸⁹. E, sobretudo, por ter declarado, reiteradamente ao longo dos anos, que os princípios gerais de Direito Comunitário incluem a protecção dos direitos fundamentais que sejam parte das tradições constitucionais comuns aos Estados membros ou que figurem em acordos internacionais em que estes tenham participado⁷⁹⁰. Os primeiros passos dados pelo Tribunal no domínio da protecção de direitos

⁷⁸⁸ Cf. Philip ALSTON e Joseph H. H. WEILER – *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy*, in “European Journal of International Law”, n.º 9, 1998, pp. 665 e 709; Federico MANCINI – *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998, p. 30. Sobre o desempenho do Tribunal na protecção das identidades culturais minoritárias e no apoio a medidas de *affirmative action*, cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 118-119 e 130-134.

⁷⁸⁹ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 127.

⁷⁹⁰ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 317.

fundamentais estiveram relacionados, muito compreensivelmente, com direitos económicos como o direito de propriedade e o direito de desenvolver uma actividade ou escolher uma profissão. A sua intervenção foi provocada pela contestação da supremacia do Direito Comunitário por parte dos tribunais nacionais⁷⁹¹. Os Estados membros não se opuseram a esta iniciativa do Tribunal uma vez que a protecção dos direitos fundamentais surgia então como modo de controlar e refrear as instituições comunitárias. A jurisprudência do Tribunal veio, no entanto, a estender o alcance daquela protecção para se permitir avaliar também a acção dos Estados Membros, o que já suscitou muito sérios receios de uma escalada expansionista e de uma intromissão ilegítima naquele que é o campo de actuação próprio das jurisdições constitucionais nacionais e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁷⁹². Daí que a extensão da *human rights review* do Tribunal de Justiça sobre a acção dos Estados tenha acontecido muito gradualmente e continue a apresentar obscuros a sua finalidade e os seus contornos. O artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais parece restringir as possibilidades desta interferência, mas também aqui, há espaço para dúvidas. Entretanto, desde *Wachauf*, parece certo que, sempre que implementem Direito comunitário, os Estados membros devem respeitar os mesmos princípios e direitos cujo respeito impende sobre as acções da Comunidade. Quando implementem e, desde *Familiapress*, mesmo quando derroguem normas de Direito comunitário⁷⁹³.

A actuação arrojada do Tribunal recebeu legitimação oficial em 1977 através de uma declaração conjunta do Parlamento, da Comissão e do Conselho em que estes reconheceram naquela jurisprudência o desenvolvimento dos princípios gerais já inscritos no Direito comunitário e, simultaneamente, se comprometeram com o respeito pelos direitos fundamentais no exercício das suas respectivas atribuições. Apesar de destituída de força jurídica vinculativa, esta declaração conjunta foi extremamente importante pela forma como veio proporcionar um claro sustento institucional à iniciativa do Tribunal de fazer derivar direitos da Convenção Europeia de Direitos do Homem e das ordens constitucionais dos

⁷⁹¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 319.

⁷⁹² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 338 e 363; Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 129; Lars BLICHNER – *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 155-157.

⁷⁹³ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 340 e ss..

Estados Membros⁷⁹⁴. Se dúvidas existissem quanto a este sustento institucional, o Tratado de Amesterdão veio dissipá-las definitivamente com as alterações feitas ao artigo 6.º (que passou a declarar que a União se funda nos princípios da liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais) e a introdução de um novo artigo 7.º, por força do qual o Tribunal passou a ter competência para suspender direitos dos Estados membros que violem de uma forma grave e persistente os princípios consagrados no artigo 6.º. Já antes o Tratado de Maastricht codificara o princípio geral de protecção dos direitos fundamentais cristalizado pela jurisprudência do Tribunal, enunciando no seu texto preambular o compromisso dos Estados membros com o respeito pelos direitos humanos e apresentando no segundo parágrafo do então art. F uma súmula da posição do Tribunal⁷⁹⁵. Amesterdão tornou mais explícito esse compromisso, nomeadamente porque fez do artigo 6.º TUE um critério de apreciação judicial das actividades das instituições da UE⁷⁹⁶.

No tocante à cidadania da União, a jurisprudência do Tribunal começou por ser pouco audaz, mas tem vindo a revelar-se favorável a uma leitura substancial dos artigos 18.º e seguintes⁷⁹⁷. A decisão *Skanavi e Chyssanthakopoulos*, de 1996 (C-193/94), tratou o, agora, artigo 18.º como um direito residual e secundário face a outros direitos mais específicos previstos no Tratado; e a decisão *Uecker*, de 1997 (C-64/96 e C-65/96), esclareceu que a cidadania europeia não pretendia alargar o âmbito *ratione materiae* do Tratado de forma a abranger situações internas sem qualquer ligação com o Direito comunitário⁷⁹⁸. Em decisões proferidas a partir de 1998, o Tribunal permite-se aplicar o princípio de não discriminação em razão da nacionalidade sempre que estejam em causa cidadãos europeus no exercício de algum dos seus direitos, mormente o de livre circulação e residência no espaço da União, sem exigir que haja um qualquer envolvimento numa actividade económica, como trabalhador ou prestador de serviços, ou que se trate de um estudante em preparação para actividade económica futura⁷⁹⁹. O Tribunal tem afirmado que o direito de residir no território de um Estado membro é conferido directamente a todos os cidadãos da União pelo artigo 18.º TCE e

⁷⁹⁴ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 325.

⁷⁹⁵ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 130.

⁷⁹⁶ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 350.

⁷⁹⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

⁷⁹⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 756.

⁷⁹⁹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 758.

sublinhado a necessidade de interpretar o direito de circular livremente à luz dos direitos fundamentais, particularmente o direito à protecção da vida familiar e o princípio da proporcionalidade⁸⁰⁰.

A decisão *Martinez Sala*, de 1998 (C-85/96), incluiu entre os direitos acoplados ao estatuto de cidadão da União (por remissão do artigo 17.º n.º 2) o de não sofrer discriminação com base na nacionalidade, concluindo que um cidadão da União legalmente residente no território de um Estado membro pode invocar o artigo 12.º para todas as situações que caiam no âmbito *ratione materiae* do Direito comunitário, incluindo o acesso a um benefício (*in casu*, o abono de família) garantido por esse Estado a todas as pessoas legalmente residentes no seu território, que as autoridades se recusavam a conceder com o argumento de que a requerente não dispunha de uma autorização de residência válida. A decisão *Bickel & Franz*, de 1998 (C-274/96), considerou aplicável, a dois indivíduos (um alemão e um austríaco) demandados judicialmente em Itália, o princípio da não discriminação consagrado no artigo 12.º do Tratado CE por estes, não apenas serem potenciais utentes de serviços, mas também por estarem em Itália no exercício da liberdade de circulação que, nos termos do artigo 18.º, lhes assiste enquanto cidadãos europeus.

A decisão *Rudy Grzelczyk*, de 2001 (C-184/99), concluiu que a recusa, pelas autoridades belgas, de um subsídio a cidadão francês residente e estudante na Bélgica, constituía discriminação em razão da nacionalidade, violadora do artigo 12.º do Tratado CE, sem que tenha relevado a circunstância de se tratar de um estudante e não de um trabalhador ou prestador de serviços. Na sua exposição de argumentos, o Tribunal afirmou que a cidadania da União se destina a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados membros, permitindo, salvo as excepções expressamente previstas, a todos aqueles que se encontrem em idêntica situação o mesmo tratamento legal, independentemente da sua nacionalidade. O artigo 12.º aplica-se sempre que esteja em causa o exercício de uma das liberdades fundamentais reconhecidas no Tratado, bem como o direito de circular e residir livremente no espaço comunitário, decorrente da cidadania da União. Como sublinham Paul Craig e Gráinne de Búrca, a cidadania da União é empregue para determinar o âmbito *ratione personae* do artigo 12.º e o próprio âmbito *ratione materiae* do Direito comunitário vê-se condicionado pelo direito de circular e residir livremente num Estado membro que não o da

⁸⁰⁰ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

nacionalidade do cidadão europeu⁸⁰¹. A decisão *D'Hoop*, de 2002 (C-224/98), reiterou aqueles considerandos e concluiu que o direito, reconhecido aos cidadãos da União, de beneficiarem, em todos os Estados membros, de tratamento jurídico igual ao dos respectivos nacionais, implica que os Estados membros não possam discriminar contra os seus nacionais, penalizando aqueles que exerçam o direito de livre circulação no espaço comunitário (*in casu*, recusando um subsídio a um seu nacional, por este ter concluído os estudos secundários num outro Estado membro), por uma tal medida ter um inevitável efeito dissuasor, prejudicial ao gozo do direito de livre circulação e residência reconhecido pelo artigo 18.º do Tratado CE, e, em concreto, não se justificar para a satisfação de qualquer interesse atendível do Estado membro.

A decisão *Baumbast*, de 2002 (C-413/99), esclareceu que, depois de caducada a autorização de residência obtida na qualidade de trabalhador migrante, o cidadão da União continua a poder permanecer no Estado membro de acolhimento, por aplicação directa do artigo 18.º TCE; o exercício do direito reconhecido por este artigo está sujeito a limitações, mas – notou o Tribunal – as autoridades do Estado de acolhimento hão-de respeitar, ao impor essas limitações, os princípios gerais do Direito comunitário, designadamente, o princípio da proporcionalidade. A decisão *Trojani*, de 2004 (C-456/02), reiterou a ideia de que um cidadão da União pode beneficiar do direito de residência num Estado membro por aplicação directa do artigo 18.º, quando não possa lançar mão dos artigos 39.º, 43.º ou 49 do Tratado CE; trata-se de um direito susceptível de limitações, entre as quais a exigência de meios económicos suficientes, mas as autoridades do Estado membro de acolhimento devem respeitar, ao impor essas condições, os princípios gerais de Direito comunitário, nomeadamente o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, se o cidadão da União que não seja economicamente activo dispuser de uma autorização de residência, passa a poder invocar o artigo 12.º TCE para, designadamente, reclamar o benefício de prestações de segurança social como um rendimento mínimo de subsistência.

A decisão *Garcia Avello*, de 2003 (C-148/02), afirmou que os cidadãos de um Estado membro a residir legalmente no território de outro Estado membro podem fazer valer o direito de não sofrer discriminação em razão da nacionalidade (artigo 12.º) na aplicação das regras relativas ao seu nome de família, ainda que a regulação do nome das pessoas seja da competência reservada dos Estados membros, uma vez que estes sempre terão de respeitar o Direito comunitário no exercício desta competência. A cidadania europeia não pode estender

⁸⁰¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 756-759.

o campo de aplicação do Tratado a situações internas sem qualquer relação com o Direito comunitário, mas uma tal relação sempre existirá se em causa estiver um cidadão de um Estado membro a residir legalmente no território de outro Estado membro; a isto não se opõe a circunstância de o indivíduo em causa ter, simultaneamente, a nacionalidade do Estado membro em que reside.

A decisão *Chen*, de 2004 (C-200/2002), esclareceu que a capacidade de exercício dos direitos reconhecidos aos cidadãos da União pelo Tratado e pelo Direito secundário em matéria de liberdade de movimento de pessoas não pode ser feita depender de uma idade mínima. O Tribunal observou que o direito de residir por período indeterminado no território de um Estado membro é directa e claramente reconhecido pelo artigo 18.º a qualquer cidadão da União e, se admite limitações, estas não incluem a exigência de que o cidadão da União disponha de recursos próprios, podendo este, como sucede no caso concreto, beneficiar de meios de subsistência proporcionados por outrem. O exercício por uma criança do direito de residência reconhecido pelo artigo 18.º implica, necessariamente, a faculdade de esta ser acompanhada pela pessoa responsável pela sua guarda, quer se trate de um nacional de um Estado membro ou de país terceiro. A decisão *Comissão/Bélgica*, de 2006 (C-408/03), concluiu ser desproporcionada e violadora do artigo 18.º TCE, a exigência feita pelas autoridades belgas, em aplicação da Directiva n.º 90/364, de prova de um laço jurídico entre o cidadão de um Estado membro que pretende exercer o direito de residência noutro Estado e a pessoa, residente neste outro Estado, que se dispõe a assegurar os rendimentos requeridos para aquele exercício; por nada se dispor na Directiva n.º 90/364 quanto à proveniência dos recursos financeiros, nem uma tal restrição se afigurar justificável à luz do propósito de proteger as finanças públicas do Estado membro de acolhimento.

A decisão *Schempp*, de 2005 (C-403/03), sustentou que o simples facto de um cidadão de um Estado membro não exercer o direito à livre circulação no espaço comunitário não significa, por si só, que a sua seja uma situação puramente interna – assim não é quando um cidadão de um Estado membro se encontra obrigado a prestar alimentos a pessoa residente num outro Estado membro. Os artigos 12.º e 18.º não se opõem, todavia, a que a legislação fiscal de um Estado membro recuse a dedução de prestações de alimentos feitas a pessoas residentes noutro Estado membro, ainda que o permita quando a prestação de alimentos seja feita em benefício de pessoa residente no seu território; o Tratado não garante aos cidadãos da União que o respectivo exercício do direito de livre circulação e residência será inconsequente em termos fiscais.

A decisão *Espanha/Reino Unido*, de 2006 (C-145/04), observou que, no actual estágio do Direito comunitário, a determinação dos titulares do direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu cabe a cada Estado membro, sendo que as normas do Tratado não se opõem a que os Estados membros confirmem aquele direito a pessoas com que tenham laços estreitos, mesmo que estas não sejam seus cidadãos nem cidadãos da União residentes no seu território. A indicação, feita nos artigos 189.º e 190.º do Tratado CE, de que o Parlamento Europeu é composto por representantes dos povos dos Estados membros, não é decisiva, atenta a polissemia do termo *povos* nas várias línguas da União, para o estabelecimento de um nexo entre a cidadania da União e o direito de voto e elegibilidade nas eleições europeias, que imponha a reserva deste direito para os cidadãos europeus. Por outro lado, os preceitos que especificamente tratam da cidadania da União não autorizam a conclusão de que os cidadãos europeus são os únicos beneficiários das demais disposições do Tratado. De qualquer modo, uma vez que o número de representantes eleitos por cada Estado membro está definido no Tratado e que as eleições são organizadas em cada Estado para a designação dos respectivos representantes, o alargamento, por um Estado membro, do direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu a cidadãos extra-comunitários, não interfere com a eleição dos representantes nos demais Estados membros. O Tribunal concluiu, em conformidade, que o Reino Unido não violou o Direito comunitário ao reconhecer o direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu a cidadãos da *Commonwealth*, extra-comunitários, residentes no território de Gibraltar. A decisão *Eman e Sevinger*, de 2006 (C-300/04), reconhece, às pessoas que possuam a nacionalidade de um Estado membro e residam em país ou território ultramarino, a possibilidade de invocar os direitos reconhecidos aos cidadãos da União na Parte II do Tratado; mas, porque as disposições gerais do Tratado (incluindo as relativas ao Parlamento Europeu) não são aplicáveis àqueles países e territórios ultramarinos, conclui que o artigo 19.º, n.º 2, não beneficia os cidadãos da União residentes nestes territórios que pretendam exercer o direito de voto para o Parlamento Europeu no Estado membro de que sejam nacionais. O Tribunal afirma mesmo que as disposições da Parte II do Tratado, relativas à cidadania da União, não reconhecem aos cidadãos da União um direito incondicional de voto e elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu; o artigo 19.º, n.º 2, limita-se a aplicar a este direito o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. Nada obsta a que os Estados membros definam as condições para o exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições europeias por aplicação do critério de residência no território em que são organizadas as eleições; o princípio da igualdade de tratamento exige, todavia, que os critérios fixados não

tenham por efeito um tratamento diferente de cidadãos que se encontrem em situações equivalentes, salvo existindo razões objectivas que o justifiquem.

A decisão *Comissão/Portugal*, de 2006 (C-345/05), entendeu serem violadoras do artigo 18.º as disposições fiscais que façam depender o benefício da isenção de imposto sobre as mais-valias resultantes da venda de bens imóveis destinados a habitação própria do investimento desses ganhos na aquisição de bens imóveis no território nacional, por essas disposições prejudicarem os indivíduos que decidam vender a casa onde residem para fixar residência num outro Estado membro da União. A decisão *Comissão/Suécia*, de 2007 (C-104/06), teve teor semelhante. As decisões *Schwarz e Gootjes* (C-76/05) e *Comissão/Alemanha* (C-318/05), de 2007, consideraram inadmissível, por violar o artigo 18.º, a regulamentação fiscal de um Estado membro que preveja a possibilidade de os contribuintes deduzirem as despesas com as propinas pagas a estabelecimentos de ensino sediados em território nacional, mas não a estabelecimentos de ensino situados num outro Estado membro, desfavorecendo os indivíduos que exerçam o seu direito de livre circulação e residência no espaço comunitário.

A decisão *Davies e.a./Conselho*, de 2007 (F-54/06), versou sobre a condição dos funcionários públicos comunitários, observando que, uma vez reformados, estes podem circular e fixar residência num Estado membro que não o da sua nacionalidade unicamente ao abrigo do artigo 18.º do Tratado CE, que funciona aqui como disposição subsidiária. Violam o direito de livre circulação, não apenas as medidas que imponham proibições e restrições directas, mas também aquelas que tenham um efeito dissuasor dos interessados em estabelecer-se num outro Estado membro. Do artigo 18.º não resulta, no entanto, uma obrigação positiva para o legislador comunitário no sentido de proporcionar aos funcionários comunitários reformados um complemento de reforma destinado a compensar o custo de vida mais elevado do Estado membro em que estes decidam fixar residência.

A decisão *Morgan*, de 2007 (C-11/06 e C-12/06), sustentou ser contrária aos artigos 17.º e 18.º do Tratado CE, a exigência, como condição para beneficiar de bolsas de estudo num Estado membro diferente do da respectiva nacionalidade, que os estudos a prosseguir neste Estado sejam a continuação de um período de estudos, de pelo menos um ano, efectuado no Estado membro de origem. O Tribunal entendeu que este duplo requisito (formação mínima de um ano e mero seguimento destes estudos), pelos inconvenientes pessoais que acarreta, custos adicionais e atrasos na formação, dissuade os cidadãos da União de sair do Estado membro de que são nacionais para desenvolver os seus estudos num outro Estado membro, prejudicando assim o seu direito a livre circulação e residência no espaço

comunitário. Trata-se de uma medida desproporcionada e até incoerente com o propósito afirmado de garantir que os alunos beneficiários das bolsas de estudo concluem os seus estudos com sucesso e no mais curto período de tempo.

2.2.3. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A decisão de elaborar uma Carta de Direitos Fundamentais que reunisse e sistematizasse o acervo comunitário neste domínio, oferecendo-lhe maior visibilidade e evidenciando o seu alcance para os cidadãos da União, partiu do Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de Junho de 1999. Na exposição de motivos, feita em documento anexo às conclusões do Conselho, recordou-se que a defesa dos direitos fundamentais constitui um princípio fundador da União Europeia e uma condição imprescindível para a sua legitimidade, bem como um empenhado compromisso confirmado e formalizado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades. O Conselho Europeu não se limitou a lançar a ideia, tendo definido, de imediato, algumas coordenadas chave para o desenvolvimento dos trabalhos. No tocante aos direitos a integrar no catálogo, apontou os direitos em matéria de liberdade e igualdade e os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como resultam das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do Direito comunitário; os direitos apenas outorgados aos cidadãos da União; e, ainda, os direitos económicos e sociais consignados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, na medida em que não constituam apenas uma base para objectivos de acção da União. Quanto aos aspectos propriamente procedimentais, o Conselho entendeu dever confiar a elaboração da Carta a uma instância – que veio a receber a designação de Convenção – constituída por representantes dos Chefes de Estado e de Governo e do Presidente da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, em que participassem ainda, na qualidade de observadores, representantes do Tribunal de Justiça das Comunidades. A Convenção foi incumbida de consultar representantes do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões, de grupos sociais e peritos, e de apresentar um projecto em tempo útil, antes do Conselho Europeu de Dezembro de 2000. Com base neste projecto, o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão fariam uma proclamação solene da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, remetendo para momento posterior a decisão sobre a

oportunidade e o modo de integrar a Carta nos Tratados. O Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999, definiu a composição, método de trabalho e disposições práticas da instância para a elaboração do projecto de Carta dos Direitos Fundamentais. A Carta, elaborada ao longo do ano 2000, foi apresentada aos dirigentes europeus no Conselho Europeu informal que teve lugar em Biarritz, em Outubro de 2000, e veio a ser, como previsto, proclamada solenemente pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão e a receber a aprovação política dos Estados membros no Conselho Europeu de Nice. A decisão sobre o seu estatuto jurídico e sobre uma eventual integração no texto dos Tratados foi colocada na chamada agenda “pós-Nice” e adiada até à Conferência Intergovernamental de 2004.

Elaborada com o propósito de conquistar o apoio dos cidadãos⁸⁰², demonstrando-lhes a importância atribuída pela União ao respeito e defesa dos seus direitos fundamentais, a Carta não teve intentos inovadores, procurando, sobretudo, tornar o compromisso comunitário face aos direitos humanos mais visível para as pessoas comuns, o que explica, de resto, o método adoptado – “This was clearly to be a visibility exercise, a way of pronouncing and providing both what the European Union already claimed to have done in the area of human rights, and a way of declaring its commitments in a public process which would help to secure a degree of popular legitimacy for a political entity which continues to be contested and questioned”⁸⁰³. Apesar de ser apresentada como mero repositório dos direitos já reconhecidos pela ordem jurídica comunitária, a elaboração da Carta assumiu um enorme valor simbólico e, não poucos, viram nesta iniciativa um passo mais no processo de constitucionalização em curso⁸⁰⁴. Atenta a textura aberta do vocabulário jurídico em matéria de direitos humanos, afigura-se mesmo difícil que uma reafirmação do já anteriormente dito seja apenas uma reafirmação. Como nota Neil Walker, *a restatement is never just a restatement*, a consolidação num novo formato cria forçosamente novas ênfases, sugere novas conexões e

⁸⁰² Sobre as motivações que presidiram à elaboração da Carta, cf. Pedro Bacelar VASCONCELOS – *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007, pp. 139 e ss..

⁸⁰³ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in “European Law Review”, n.º 26, 2001, p. 130.

⁸⁰⁴ Para uma leitura nesse sentido, cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 43; Neil WALKER – *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01, p. 47. Para uma leitura de sentido oposto, cf. Gustavo ZAGREBELSKY – *Introduzione*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, pp. xxx-xiv.

indica novos desenvolvimentos⁸⁰⁵. Paul Craig e Gráinne de Búrca, reconhecendo que a Carta importou algumas não descuráveis inovações, preferem vê-la como uma depuração criativa das normas de Direito Comunitário, de Direito Internacional e dos Direitos Constitucionais dos Estados Membros que têm servido de sustento à actuação do Tribunal de Justiça ao longo dos anos⁸⁰⁶.

Encimada por um preâmbulo onde são invocados os valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, a Carta desdobra-se em seis títulos temáticos dedicados, precisamente, à dignidade, às liberdades, à igualdade, à solidariedade, e ainda à cidadania e à justiça, terminando com um conjunto de disposições gerais sobre a interpretação e aplicação dos seus preceitos. Estão lá todos os direitos habituais em qualquer *bill of rights* – os direitos à vida (artigo 2.º), à integridade física e mental (artigo 3.º), à liberdade e segurança (artigo 6.º), ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 10.º), à liberdade de expressão e de informação (artigo 11.º), à educação (artigo 14.º), à propriedade (artigo 17.º), a tratamento não discriminatório (artigos 20.º e 21.º), entre outros. O título V, que versa especificamente sobre cidadania, elenca os direitos já reconhecidos aos cidadãos da União pelos Tratados – o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 39.º), o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais (artigo 40.º), o direito de acesso aos documentos (artigo 42.º), o direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu (artigo 43.º) e ao Parlamento Europeu (artigo 44.º), o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros (artigo 45.º), o direito a protecção diplomática e consular por Estado membro que não o da respectiva nacionalidade (artigo 46.º) –, a que soma o direito a uma boa administração (artigo 41.º). Por força do n.º 1 deste artigo, todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, o que compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram; e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções

⁸⁰⁵ Cf. Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

⁸⁰⁶ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 358-359.

(artigo 41.º, n.º 3). Cabe ainda neste direito, a possibilidade, já antes reconhecida, de os indivíduos se dirigirem às instituições da União numa das línguas dos Tratados e de receberem resposta na mesma língua (artigo 41.º, n.º 4). A maioria dos direitos reconhecidos pela Carta são referidos a todas as pessoas, sendo expressamente reservados aos cidadãos apenas a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado membro (artigo 15.º, n.º 2); o direito de participar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado membro de residência (artigos 39.º e 40.º); o direito a protecção diplomática e consular por autoridades de Estado membro diferente do da respectiva nacionalidade no território de países terceiros em que este não esteja representado (artigo 46.º); e o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, ainda que o n.º 2 do artigo 45.º admita a possibilidade de conceder liberdade de circulação e de permanência aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado membro.

O texto foi bem recebido e considerado um passo muito positivo no reforço da legitimidade e da identidade do projecto europeu e a abertura com que decorreram os trabalhos da Convenção mereceu os mais rasgados elogios⁸⁰⁷. Houve críticas ao seu conteúdo, apesar de tudo: à ambiguidade e debilidade de muitas das suas disposições, à não inclusão de certos direitos, à sua relação com outros instrumentos constitucionais e internacionais de direitos humanos, ao facto de deixar muitas questões por resolver⁸⁰⁸. Pronunciando-se durante os trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, quando parecia já certo que a Carta integraria o texto do novo Tratado Constitucional, Gráinne de Búrca chamou a atenção para o risco de a Carta, ao chamar a si a exclusividade do tratamento da matéria dos direitos fundamentais, vir substituir todas as demais referências a direitos constantes dos Tratados e, o que é mais importante, cristalizar o *acquis*, criando limites à acção futura do TJC neste domínio⁸⁰⁹. O perigo de cristalização resulta de a Carta adoptar como método a enumeração dos direitos (o que sugere um catálogo exaustivo) e não incluir uma cláusula geral que lhe

⁸⁰⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 43-44; Ingolf PERNICE e Franz MAYER – *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (org.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003, p. 47; Pedro Bacelar VASCONCELOS – *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007, pp. 139 e ss.. Para uma leitura de sentido diferente, cf. Hjalte RASMUSSEN – *The convention method*, in “European Constitutional Law Review”, vol. 1, 2005, p. 144.

⁸⁰⁸ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 43-44. Sobre a ausência, na Carta, de direitos das minorias, cf. Guido SCHWELLNUS – “*Much ado about nothing?*” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

⁸⁰⁹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental Rights and Citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, pp. 14-15.

permita abertura ao reconhecimento de novos direitos, na linha do que tem sido a prática do Tribunal de Justiça; uma objecção que não é contrariada pelo facto de a Carta fazer referência às tradições constitucionais e aos compromissos internacionais dos Estados membros, já que num caso (o preâmbulo) o faz para identificar as fontes de inspiração na elaboração da Carta (sem qualquer sentido prospectivo) e noutro (artigo 53.º) o faz para afastar a possibilidade de a Carta ser usada com um sentido que restrinja o alcance dos direitos tal como estão definidos nesses outros textos. A falta de abertura da Carta explica-se pela seriedade com que foi tomado o compromisso de não alterar o *acquis* em matéria de protecção de direitos fundamentais e, no entender da autora, deveria ser contrariada pela inserção no Tratado Constitucional de uma referência expressa aos princípios gerais de Direito Comunitário que são inspirados pelo Direito Internacional⁸¹⁰. Outro problema frequentemente levantado prende-se com as repercussões da constitucionalização da Carta sobre um, muito temido, alargamento das competências da União. Gráinne de Búrca considera que algumas repercussões sobre o equilíbrio constitucional da UE são inevitáveis, ainda que a Carta expressamente afaste essa possibilidade no seu artigo 51.º, n.º 2. Não se pode introduzir um catálogo de direitos fundamentais no texto básico da União e pretender que tudo fica como antes. Simplesmente, considera de Búrca, não é necessário que daí decorra um insustentável alargamento das competências da UE⁸¹¹. Em vista da adesão, finalmente admitida, da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, agudizava-se, por outro lado, o problema de saber como articular este documento com a Carta, evitando os conflitos de jurisdição entre o Tribunal de Justiça das Comunidades e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O artigo 52.º, n.º 3 da Carta, que versa especificamente sobre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não contempla os termos em que há-de manter-se o relacionamento entre os dois Tribunais, mas pode deduzir-se, com Paul Craig e Gráinne de Búrca, que se pretende que o Tribunal de Justiça continue a mostrar deferência face ao TEDH⁸¹². Este problema não é, aliás, privativo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Na verdade, porque não se pretende substituir aos demais instrumentos de protecção de direitos humanos em vigor no espaço em que se aplica, a Carta tem de coexistir ainda com as Constituições dos Estados Membros e com os acordos internacionais de que estes sejam parte. Uma coexistência complicada, sobre que versa o artigo 52.º da Carta. Em vista de uma melhor articulação da

⁸¹⁰ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental Rights and Citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, pp. 14-16.

⁸¹¹ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental Rights and Citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 21.

⁸¹² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 361.

Carta com as tradições constitucionais dos Estados Membros, o grupo de trabalho da Convenção sobre o Futuro da Europa dedicado à Carta propôs que seja introduzido um novo parágrafo no artigo 52.º especificando que os direitos cuja inclusão na Carta tenha sido inspirada por tradições constitucionais comuns aos estados membros devem ser interpretados de harmonia com essas tradições. Uma proposta acertada⁸¹³, segundo Gráinne de Búrca, mas não sem dificuldades. Como já não o é, de resto, a norma do n.º 3 do artigo 52.º sobre as relações entre a Carta e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. São consequências inevitáveis e apropriadas à complexidade do pluralismo jurídico europeu...⁸¹⁴ Segundo Agustín José Menéndez, entretanto, a coexistência das diversas fontes normativas de protecção de direitos humanos nem sequer é um problema; pelo menos, não um problema novo ou irresolúvel. Não se trata de um problema novo porque, sendo a Carta uma simples formalização do Direito pré-existente, o potencial de conflito já existia antes de a Carta ser elaborada; por outro lado, o campo de aplicação da Carta é extremamente reduzido (dirigindo-se apenas às instituições europeias e aos Estados Membros quando estes apliquem Direito Comunitário), o que diminui a probabilidade de sobreposição das jurisdições. Mesmo onde essa sobreposição ocorra, de resto, não é necessário que ela implique um conflito. Muito pelo contrário, ela tem significado um reforço na protecção dos direitos humanos, como atesta a cooperação até aqui mantida entre os direitos nacionais e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁸¹⁵.

Quando ainda não decorriam os trabalhos da Conferência Intergovernamental de 2000, o Parlamento Europeu propunha já a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado, de modo a conferir-lhe carácter jurídico vinculativo, argumentando com o papel crucial que lhe cabe na óptica da realização de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa⁸¹⁶; posição que reiterou na Resolução sobre o Tratado de Nice e o Futuro da Europa, de 31 de Maio de 2001, apelando às demais instituições comunitárias para que pautem a sua actuação pelos preceitos da Carta, ainda que estes não tenham ainda força jurídica⁸¹⁷. Em idêntico sentido se pronunciaria, neste mesmo ano, a Comissão Europeia, em

⁸¹³ Acolhida no que é hoje o n.º 4 do artigo 52.º da Carta.

⁸¹⁴ Cf. Gráinne DE BÚRCA – *Fundamental Rights and Citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003, p. 22.

⁸¹⁵ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 136-141.

⁸¹⁶ Resolução do Parlamento Europeu que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental (A5-0086/2000, de 13 de Abril).

⁸¹⁷ European Parliament Resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union (A5-0168/2001).

Comunicação sobre o Futuro da União Europeia – “A carta dos direitos fundamentais deveria ter o seu lugar nos nossos tratados reorganizados desta forma. Um texto que reafirma solenemente os direitos e liberdades que resultam já das tradições constitucionais dos Estados-Membros e as suas obrigações internacionais e europeias não poder ter outro estatuto. Embora algumas questões técnicas devam ser aprofundadas, uma tal operação permitirá que os nossos tratados apresentem uma coerência política forte e uma arquitectura dotada de uma lógica simples, que poderá ser bem compreendida pelos cidadãos”⁸¹⁸.

O estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais foi objecto de um grupo de trabalho autónomo durante a Convenção sobre o Futuro da Europa. Tornara-se razoavelmente pacífico que, na Constituição a elaborar, não poderia faltar um catálogo de direitos fundamentais e que a Carta deveria ser integrada nos Tratados, passando a beneficiar de carácter vinculativo. Paul Craig, opondo-se embora a que uma Constituição fosse a resposta para os problemas da União, notou que, atenta a importância assumida pelos direitos num qualquer texto constitucional e o reforço de legitimidade que a protecção dos direitos fundamentais proporciona à UE, seria muito estranho que uma eventual Constituição não incluísse a Carta de Direitos Fundamentais entretanto elaborada, ainda que a sua inclusão implique uma clara subida da parada por parte do projecto europeu⁸¹⁹. O grupo de trabalho cedo deu por concluída a sua missão e a Carta passava, na íntegra (preâmbulo incluído), para o corpo do Tratado, onde figurava como parte II. A Carta cumpria assim o destino que lhe fora delineado pelos seus autores ao elaborá-la “como se”⁸²⁰ esta se tratasse de um documento destinado a ter força jurídica vinculativa. A constitucionalização da Carta foi saudada como um passo muito positivo, ainda que muitos tenham notado não se tratar de uma alteração profunda do *status quo*, atenta a relevância jurídica que sempre foi reconhecida à Carta, como bem demonstram a invocação da Carta pelo Tribunal de 1.ª Instância e, como prática frequente, por vários entre os Procuradores Gerais do Tribunal de Justiça; as cada vez mais frequentes referências à Carta feitas pelo Parlamento Europeu e pela Comissão⁸²¹, bem como, fora da UE, pelo Tribunal

⁸¹⁸ COM(2001) 727 final, 5 de Dezembro de 2001.

⁸¹⁹ Cf. Paul CRAIG – *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001, pp. 141-142.

⁸²⁰ Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, p. 132; Pedro Bacelar VASCONCELOS – *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007, pp. 139 e ss..

⁸²¹ A Comissão decidiu, em 13 de Março de 2001, que todas as propostas de actos legislativos ou todos os actos regulamentares a adoptar pelo Colégio seriam objecto, aquando da sua elaboração e segundo os procedimentos habituais, de um controlo prévio de compatibilidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [SEC(2001) 380/3]. Em Abril de 2005, a Comissão apresentou uma Comunicação intitulada “O

Constitucional espanhol e pelo Vice-Presidente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁸²². José Carlos Vieira de Andrade, pronunciando-se em 2001, observara já que a Carta, fosse ou não formalmente integrada nos Tratados, sempre constituiria um nível constitucional de direitos fundamentais aplicáveis nas relações jurídicas comunitárias no âmbito da União Europeia, servindo como parâmetro de validade e critério de interpretação de todo o Direito comunitário⁸²³.

O malogro do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não prejudicou esta conquista, ainda que a Carta não figure agora como parte integrante do Tratado, mas como um seu anexo, o que constitui um ganho em elegância sobre o figurino anterior. O novo artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União dispõe que esta reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. Esclarece-se que de forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados (2.º §) e determina-se que os direitos, liberdades e os princípios consagrados na Carta sejam interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições (3.º §). O n.º 2 do artigo 6.º estatui ainda que a União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ao passo que o n.º 3 reitera a afirmação de que do Direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados membros.

respeito da Carta dos Direitos Fundamentais nas propostas legislativas da Comissão. Metodologia para um controlo sistemático e rigoroso” – COM(2005) 172, de 27 de Abril.

⁸²² Cf. Agustín José MENÉNDEZ – *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002, pp. 132-136. Cf., igualmente, Neil WALKER – *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution?*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

⁸²³ Cf. José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 43.

III. Cidadania lusófona

1. A emergência da ideia no discurso político e académico

A ideia de fazer corresponder à comunidade lusófona uma cidadania capaz de traduzir laços e afectos, dando-lhes uma dimensão prática, quotidiana, foi-se insinuando desde cedo no discurso político e académico em torno da lusofonia, para ser hoje uma referência obrigatória em qualquer análise dos desenvolvimentos a esperar da CPLP, algo de cuja concretização depende o futuro da comunidade⁸²⁴. A expressão cidadania lusófona terá sido utilizada pela primeira vez por José Luís Jesus, ao tempo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Cabo Verde, no âmbito de uma conferência sobre interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos, realizada em 1996, na Arrábida, e surgido, pouco depois, nas intervenções públicas dos Primeiros-Ministros caboverdiano e português, aquando da viagem de António Guterres a Cabo Verde, em Fevereiro de 1997⁸²⁵. Em Julho desse mesmo ano, a Assembleia Nacional de Cabo Verde aprovaria o *Estatuto do Cidadão Lusófono*, logo saudado como um passo muito positivo pelos Chefes de Estado e de Governo da CPLP na Declaração da Praia, de 1998, e que continua a ser, para muitos, o modelo a seguir...

Para sobreviver ao teste dos tempos e ser sentida como um instrumento de certa utilidade prática na vida dos cidadãos do espaço lusófono, a CPLP – defendeu José Luís Jesus em 1996 – deve poder tomar decisões que venham a forjar o que se poderá convencionar chamar-se de uma cidadania lusófona, caracterizada por um tratamento especial, traduzido numa série de direitos usufruídos por quantos sejam cidadãos dos países lusófonos em qualquer território dos sete. Não se tratava de consagrar um estatuto de total igualdade de direitos e obrigações, propósito inviável atentos os fortes constrangimentos de ordem política e os compromissos jurídicos dos Estados membros. Mas de proceder, paulatinamente, à identificação de um leque de direitos que poderiam ser reconhecidos por cada país lusófono aos cidadãos dos demais países lusófonos, dando-se assim origem a um tratamento e estatuto

⁸²⁴ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸²⁵ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 41.

especiais reconhecidos aos cidadãos lusófonos na CPLP⁸²⁶. Pronunciando-se alguns anos mais tarde, Marcolino Moco, ao tempo Secretário Executivo da CPLP, defendeu, de igual modo, que esta não pode ser eternamente uma comunidade de afectos, devendo evoluir para uma comunidade onde os cidadãos se reconheçam e sintam que as suas aspirações são concretizadas e, reconhecendo embora os factores inibidores resultantes da inserção de alguns países membros em organizações regionais, manifestou-se optimista quanto à construção, a médio prazo, de uma comunidade com uma cidadania lusófona, com instituições e instrumentos próprios que nos identifiquem no mundo enquanto cidadãos lusófonos⁸²⁷.

Também João Mota Amaral, em intervenção feita no III Fórum dos Presidentes dos Parlamentos de Língua Portuguesa, afirmou que a lusofonia não pode permanecer como um conceito abstracto, mil vezes exaltado nas suas potencialidades, mas sempre vazio de consequências práticas para a vida das pessoas, concluindo pela importância de definir uma cidadania lusófona que abrangesse direitos e deveres válidos e respeitados em todos os países membros da CPLP. Apontou como dimensões óbvias dessa nova cidadania comum a liberdade de circulação no espaço lusófono e a igualdade de direitos para todos os residentes em cada um dos países membros, independentemente do local do seu nascimento ou origem – objectivos generosos, a prosseguir com ardor, mas cuja plena realização logo admitiu dever ser gradual, em vista dos compromissos assumidos perante Estados terceiros e da discrepância entre os níveis de desenvolvimento dos Estados membros, que aconselham a adopção de políticas de emigração e de imigração realistas e cautelosas⁸²⁸. Nas conclusões deste mesmo Fórum foi assumido que a livre circulação de pessoas no espaço da CPLP e a criação de um estatuto de cidadania, dentro desse mesmo espaço, deverá ser um marco que una todos os povos lusófonos, aprofundando a identidade comum que integrará definitivamente as nossas sociedades e o futuro dos nossos povos⁸²⁹.

Segundo Jorge Pereira da Silva, a construção da CPLP não atingiu ainda um patamar que reclame a criação de direitos novos, exclusivos dos seus cidadãos e a exercer num âmbito supra-estadual (o que pode nem vir a acontecer), mas certamente reclama o alargamento de certos direitos originariamente reservados pelos Estados aos seus cidadãos – os direitos de

⁸²⁶ Cf. José Luís JESUS – *Direitos de cidadania no espaço lusófono*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998, pp. 64-65.

⁸²⁷ In vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 22.

⁸²⁸ Intervenção do Presidente da Assembleia da República de Portugal, João Bosco Mota Amaral, III Fórum dos Presidentes dos Parlamentos de Língua Portuguesa, Praia, Cabo Verde, 19 de Novembro de 2002.

⁸²⁹ Conclusões do III Fórum dos Presidentes dos Parlamentos de Língua Portuguesa – Tema I: *O Estatuto do Cidadão Lusófono e a circulação no seio dos Países da Comunidade*, Praia, Cabo Verde, 19 de Novembro de 2002.

cidadania – às importantes comunidades de indivíduos lusófonos residentes nos respectivos territórios. Para além do simbolismo de uma cidadania que tem por substracto não um povo mas uma língua, a cidadania lusófona representa um compromisso dos Estados perante os seus cidadãos que se acolheram noutra Estado lusófono e aí pretendem ser mais que meros estrangeiros. Uma vez erigida a Comunidade, sob pena de ela se esvaziar de sentido, importa enquadrar na sua estrutura e em posição de destaque os direitos da lusofonia⁸³⁰.

A cidadania lusófona afigura-se, não apenas desejável⁸³¹, como, maugrado os escolhos, possível num futuro não muito distante. A promessa estriba-se na experiência proporcionada por múltiplos acordos bilaterais e multilaterais que têm vindo a reconhecer direitos de cidadania no espaço lusófono⁸³². E no facto de os fundamentos de uma cidadania lusófona se poderem dizer já esboçados, ainda que tibiamente, nas Constituições dos Estados membros da comunidade⁸³³. Ainda que não se verifique uma consagração do princípio da equiparação de direitos entre cidadãos dos países lusófonos em todas as Constituições dos Estados membros da CPLP, pode dizer-se – sustenta José Leitão – que esse é o desenvolvimento lógico dos laços que unem os países lusófonos e um corolário das intenções manifestadas na Declaração de Princípios da CPLP. Um tal princípio afigura-se um ponto de partida essencial na definição do *standard* mínimo de direitos da lusofonia⁸³⁴. José Luís Jesus considera ser de fundamental importância que se outorgue aos filhos dos cidadãos dos países da CPLP, nascidos em território de um outro país lusófono, a cidadania desse país⁸³⁵. Em sentido idêntico, António Marques dos Santos sugere que se ponderem as vantagens e os inconvenientes de um sistema convencional de dupla nacionalidade, à espanhola, o qual

⁸³⁰ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸³¹ Cf. Wladimir BRITO – *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 123. Carmen Lúcia Rocha diz que ela é imperativa. Cf. Carmen Lúcia Antunes ROCHA – *Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 411-459.

⁸³² Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 42-59; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸³³ Cf. Carmen Lúcia Antunes ROCHA – *Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 411-459.

⁸³⁴ Cf. José LEITÃO – *Standard mínimo de direitos da lusofonia*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 133.

⁸³⁵ Cf. José Luís JESUS – *Direitos de cidadania no espaço lusófono*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998, pp. 65-66.

garantiria de uma maneira mais ampla, mais segura e mais eficaz, os direitos dos cidadãos lusófonos que se encontrassem ou residissem em Portugal⁸³⁶. Manuela Aguiar sugere que se tome como modelo a cidadania luso-brasileira, um paradigma vivido e experimentado com sucesso – a comunidade luso-brasileira, ao englobar no estatuto de direitos políticos a participação em processos eleitorais de órgãos de soberania e o acesso a carreiras da função pública e especialmente à magistratura é, neste domínio e mesmo no seu estágio actual, uma fonte de inspiração para outras comunidades, um ideal inatingível, por exemplo no interior da União Europeia⁸³⁷. Wladimir Brito propõe como modelo a seguir no reconhecimento de direitos sociais aos cidadãos lusófonos, o contido no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Económicos e Culturais, como modelo equidistante das especificidades regionais dos estados cplp que permite a consagração de um núcleo essencial básico de direitos a considerar como círculo mínimo de direitos que cada cidadão de um estado lusófono deve gozar no território de outro estado, núcleo que, tendo em conta o estado das relações entre os estados, poderá ser alargado casuisticamente de acordo com o princípio da reciprocidade. Os direitos sociais que devem figurar no estatuto lusófono devem ser os mínimos internacionalmente reconhecidos – protecção à família, à infância e à juventude, solidariedade e segurança social, saúde, educação e ensino, proibição da discriminação e igualdade no gozo dos direitos sociais – um standard mínimo lusófono⁸³⁸. Paulo Canelas de Castro recomenda que sejam fixadas condições menos rigorosas para a aquisição da nacionalidade por parte dos candidatos oriundos de um Estado membro da CPLP e propõe, para futuro, a previsão da protecção diplomática de um qualquer cidadão da CPLP pela estrutura diplomática ou consular instalada em Estado terceiro e a *CPLPização* de um regime de extradição, de modo a garantir a cada cidadão da CPLP que, em princípio, ele não será extraditado para Estados terceiros⁸³⁹.

Cidadania e identidade surgem, uma vez mais, como correlatos lógicos recíprocos, ainda que esta se pretenda uma comunidade de afectos a que se somam alguns contornos jurídicos e políticos, contrariamente ao que sucede com a “artificial” construção europeia. À semelhança desta, que os fatores da lusofonia não se cansam de convocar como exemplo,

⁸³⁶ Cf. António Marques dos SANTOS – *Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 47-53.

⁸³⁷ Cf. Manuela AGUIAR – *Comunidades lusófonas. Migrações e cidadania*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998, pp. 105-107.

⁸³⁸ Cf. Wladimir BRITO – *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 120-122.

⁸³⁹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 71.

também a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa necessita de promover um sentimento de pertença entre os cidadãos dos Estados membros. A cidadania, aqui como lá, afigura-se uma boa receita...

2. Resoluções sobre cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP

A declaração constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não faz directa referência a um futuro estatuto de cidadão lusófono, ainda que mencione já o propósito de promover medidas destinadas a facilitar a circulação dos cidadãos dos Estados membros no espaço da CPLP, no quadro do pretendido reforço dos laços humanos, da solidariedade e da fraternidade “entre todos os povos que têm a língua portuguesa como um dos fundamentos da sua identidade específica”. Em Julho de 1997, a Assembleia Nacional caboverdiana aprovou o *Estatuto do Cidadão Lusófono*, conferindo direitos especiais aos nacionais de qualquer dos Estados membros da CPLP (artigo 2.º da Lei n.º 36/V/97, de 25 de Agosto), uma iniciativa saudada pela II Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, ocorrida na Cidade da Praia em 17 de Julho de 1998, que, ademais, adoptou uma resolução recomendando à reunião de ministros responsáveis pela segurança dos países membros da CPLP, a realizar daí a pouco, uma análise aprofundada com vista à adopção de medidas tendentes a facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP e solicitando a apresentação de um Relatório, o mais detalhado possível, com orientações nesse sentido.

Na III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Maputo, no dia 18 de Julho de 2000, foi apresentada uma Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, previamente aprovada pelo Conselho de Ministros em sessão preparatória. Invocando, nomeadamente, o desejo de promover medidas no sentido de facilitar e dinamizar a circulação entre os cidadãos da CPLP, permitindo um estreitamento dos laços de solidariedade, assim como um maior intercâmbio cultural, económico e social entre estes cidadãos e o significado da iniciativa para o futuro colectivo e para a prossecução dos objectivos fixados nos Estatutos da CPLP, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores acordaram na constituição de um grupo de trabalho, a integrar por representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores e dos ministérios sectoriais competentes dos Estados membros, com a finalidade de definir medidas destinadas a facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP, bem como disposições sobre a equiparação de direitos sociais e políticos entre os cidadãos da CPLP. Foi

expressamente recomendado ao grupo de trabalho que conferisse especial atenção às medidas preconizadas pelos ministros responsáveis pela segurança da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, nomeadamente a relativa à criação de um Observatório de Fluxos Migratórios para a recolha de elementos e dados estatísticos susceptíveis de vir a constituir o suporte de uma política estruturada e coerente em matéria de circulação de pessoas.

O Conselho de Ministros, reunido em São Tomé e Príncipe, em 31 de Julho de 2001, depois de analisar o trabalho do Comité de Concertação Permanente da CPLP relativo às actividades do grupo de trabalho, emitiu nova Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, em que decidiu, designadamente, aprovar a continuação das actividades do grupo de trabalho, alargado aos directores dos serviços de migração e fronteiras da CPLP; aprovar as propostas e recomendações do grupo de trabalho, designadamente sobre o estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução dos pedidos de vistos de curta duração e o prazo máximo de sete dias para a concessão deste tipo de vistos, e sobre o estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento dos cidadãos da Comunidade; recomendar a negociação de acordos multilaterais sobre isenção das taxas de residência para os cidadãos da CPLP e sobre concessão privilegiada de vistos de múltiplas entradas a mulheres e homens de negócios, profissões liberais, cientistas, investigadores, pesquisadores, desportistas, agentes de cultura e cidadãos que careçam de tratamento médico; mandar o grupo de trabalho para discutir o projecto de Convenção Quadro Relativa ao Estatuto do Cidadão Lusófono, apresentado por Portugal, bem como outros instrumentos sobre esta matéria, tendo em vista a adopção de acordos multilaterais no âmbito da CPLP sobre a cidadania e a circulação de pessoas no espaço da Comunidade; e recomendar aos Ministros responsáveis pela segurança e administração interna da CPLP a aprovação do Regulamento do Observatório dos Fluxos Migratórios.

O projecto de Convenção Quadro Relativa ao Estatuto do Cidadão Lusófono seria aprovado, na IV Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, em Abril de 2002, por todos os Estados membros, alterando-se apenas a designação de “cidadão lusófono” para “cidadão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. Quando foi apresentado ao Conselho de Ministros reunido de Brasília, em Agosto desse mesmo ano, o documento suscitou, todavia, várias reservas, que inviabilizaram a sua imediata aprovação e aconselharam a retomar a reflexão e aprofundamento do tema no

âmbito do Grupo de Trabalho⁸⁴⁰. A Resolução de Brasília decidiu aprovar a continuação das actividades do grupo de trabalho alargado sobre cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP, com vista a aprofundar as reflexões sobre a Convenção Quadro relativa ao Estatuto do Cidadão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como sobre outras questões relevantes no âmbito da cidadania e circulação de pessoas. Ainda assim, as actividades do grupo de trabalho deram os seus frutos, resultando na assinatura, em Brasília, a 30 de Julho de 2002, de cinco acordos sobre circulação de pessoas no espaço da CPLP, que correspondem, grosso modo, às recomendações feitas na Resolução de São Tomé⁸⁴¹ – acordos sobre concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de pessoas, estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de vistos de curta duração, estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento dos cidadãos da CPLP, concessão de visto temporário para tratamento médico dos cidadãos da CPLP, e isenção de taxas e emolumentos devidos à emissão e renovação das autorizações de residência para cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa⁸⁴². Quatro destes acordos, exceptuado apenas o relativo ao estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento dos cidadãos da CPLP, puderam entrar em vigor a 1 de Outubro de 2003, uma vez adoptados pelas ordens internas de Angola, Cabo Verde, Portugal e São Tomé e Príncipe⁸⁴³. Entretanto, todos os acordos estão já em vigor, tendo sido ratificados por todos os Estados membros.

O Conselho de Ministros, reunido em Luanda, em 19 e 20 de Julho de 2005, fez um balanço optimista dos progressos alcançados no domínio da circulação de pessoas no espaço da CPLP, saudando como particularmente positivos os acordos firmados em Brasília, mas referiu também os problemas de carácter técnico com que vinha a deparar-se a materialização efectiva desses acordos. Em vista destas dificuldades, decidiu recomendar ao Secretariado Executivo diligências para a realização, ainda em 2005, de uma reunião dos directores de emigração e fronteiras dos Estados membros, de modo a efectuarem um balanço sobre o

⁸⁴⁰ Conclusões do III Fórum dos Presidentes dos Parlamentos de Língua Portuguesa – Tema I: *O Estatuto do Cidadão Lusófono e a circulação no seio dos Países da Comunidade*, Praia, Cabo Verde, 19 de Novembro de 2002.

⁸⁴¹ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸⁴² Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Brasília, 30 de Julho de 2002.

⁸⁴³ Declaração de São Tomé, V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, São Tomé, 27 de Julho de 2004.

estado de implementação dos instrumentos rubricados em Brasília⁸⁴⁴. Na reunião seguinte, realizada em Bissau, nos dias 16 e 17 de Julho de 2006, o Conselho de Ministros saudou a aprovação do Regulamento do Observatório dos Fluxos Migratórios da CPLP e a criação de uma rede de pontos de contacto nacionais permanente, tendo em vista, designadamente, a prevenção e combate da imigração ilegal. Constatou que, apesar dos progressos alcançados em matéria de circulação, era necessário avançar no sentido da sua efectiva e completa implementação, designadamente através do estrito cumprimento da uniformização dos procedimentos e outros mecanismos estabelecidos para a concessão dos respectivos vistos, da sua divulgação junto das autoridades directamente responsáveis pela sua aplicação, bem como através do esclarecimento do seu conteúdo junto dos cidadãos dos Estados membros. Fez referência ao Estatuto do Cidadão da CPLP, mas apenas para instar o grupo de trabalho alargado a aprofundar a reflexão sobre o assunto. Os considerandos introdutórios desta Resolução sobre Cidadania e Circulação, de Bissau, assumiram abertamente uma retórica identitária ao sublinharem o facto de a cidadania e a circulação de pessoas no espaço CPLP ser um factor essencial de aproximação e reforço dos laços de solidariedade entre os cidadãos dos Estados membros e de intercâmbio sócio-cultural dinamizador do conhecimento mútuo e *sentimento de pertença à Comunidade*⁸⁴⁵. Uma retórica igualmente presente na Declaração sobre o Décimo Aniversário da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, feita em Bissau, em 17 de Julho de 2006, no âmbito da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP.

Reunido em Lisboa, a 18 de Junho de 2007, o grupo de trabalho reiterou o apoio de princípio ao projecto de Convenção Quadro relativa ao Estatuto do Cidadão da CPLP, notando que o documento será adoptado logo que estejam cumpridas as reformas e formalidades legais em cada Estado membro. Uma dessas reformas prende-se com a admissibilidade, pela Constituição de Moçambique, do reconhecimento de direitos políticos a estrangeiros⁸⁴⁶. O grupo de trabalho aprovou, mesmo por isso, uma recomendação ao Secretariado Executivo para que, em consulta com os Estados membros, elabore uma lista de direitos políticos, económicos e sociais cuja aplicação seja admissível à luz dos actuais ordenamentos jurídicos e que possam vigorar numa fase intermédia até à adopção da Convenção Quadro.

⁸⁴⁴ Resolução sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP, X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Luanda, 20 de Julho de 2005.

⁸⁴⁵ Resolução sobre Cidadania e Circulação, VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, Bissau, 17 de Julho de 2006.

⁸⁴⁶ Cf. Álvaro de VASCONCELOS – *Integração aberta e cidadania*

Não são de estranhar as resistências com que se tem deparado o projecto de Convenção Quadro relativa ao Estatuto de cidadão da CPLP e afigura-se-nos mesmo muito improvável que um tal documento algum dia venha a ser aprovado e efectivamente passado à prática. Opõem-se-lhe velhos melindres e desconfianças nunca superadas, os diferentes níveis de desenvolvimento económico e social dos Estados membros, impedimentos constitucionais e a difícil articulação deste com outros compromissos assumidos pelos Estados membros noutros *fora*. Pode até chegar-se a acordo quanto aos direitos de participação política a nível local no Estado lusófono de residência, mas o fundamental direito de cidadania constituído pela faculdade de acesso aos territórios da lusofonia – decisivo para a emergência de um qualquer sentimento de pertença e condição para o exercício de quaisquer outros direitos que venham a ser reconhecidos⁸⁴⁷ – afigura-se-nos praticamente impossível. Muitos são os que minimizam as limitações impostas à circulação de pessoas no espaço lusófono pelos compromissos outros dos Estados membros, nomeadamente para sustentar a compatibilidade entre a desejada cidadania lusófona e a cidadania europeia⁸⁴⁸, mas não nos parece de secundar semelhante optimismo. Poderemos falar em cidadania lusófona para referir os especiais direitos reconhecidos pelas ordens jurídicas internas de alguns Estados membros aos estrangeiros oriundos de um outro país da CPLP. É o que tem vindo a fazer boa parte da doutrina portuguesa, ao interpretar o artigo 15.º, n.º 3 da Constituição⁸⁴⁹. Mas estaremos ainda e só no plano da força de expressão, não perante um estatuto jurídico que possa dizer-se o correlato da qualidade de membro de uma comunidade e, por isso, válido onde quer que esta se estenda. Em rigor, não há ainda, hoje, um estatuto cívico de cidadão lusófono⁸⁵⁰. Para que exista, não é forçosamente necessário ver reconhecidos direitos supra-estaduais, como sucede com essoutra cidadania derivada, a cidadania europeia; mas é, pelo menos, necessário que

⁸⁴⁷ Os direitos reconhecidos aos estrangeiros lusófonos dependem da verificação do requisito de residência legal. Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 72; Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d'autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, p. 594.

⁸⁴⁸ Nesse sentido, cf. Francisco Lucas PIRES – *Schengen e a comunidade de países lusófonos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997; José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 55-57; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸⁴⁹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999; J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 359-360.

⁸⁵⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 359-360.

todos os Estados membros alarguem aos estrangeiros lusófonos no seu território direitos de outro modo reservados aos seus nacionais e que estes incluam direitos políticos, bem como direitos de liberdade, a começar pelos direitos de entrada e circulação⁸⁵¹. Os esforços envidados no seio da Comunidade para facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP – traduzidos nos cinco acordos de Brasília – atestam a sensibilidade dos actores políticos para a importância da liberdade de circulação no fortalecimento dos laços comunitários e na instituição de uma cidadania lusófona (os dois temas foram, de resto, sempre associados nas resoluções adoptadas), mas reflectem também os modestos objectivos que a Comunidade se pode propor neste domínio.

3. Os termos de um potencial estatuto

À falta de uma Convenção Quadro que defina o Estatuto do cidadão lusófono em termos uniformes para todo o espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – à falta, portanto, de uma verdadeira e própria cidadania lusófona – o que temos é uma teia de direitos sustentada por convenções bilaterais e multilaterais subscritas no âmbito e à margem da CPLP. Como observa Rui Moura Ramos, a realidade jurídica que podemos considerar próxima de uma cidadania supranacional como a cidadania da União Europeia é a constituída pelo conjunto de actos bilaterais que criam, entre alguns dos Estados membros da CPLP, estatutos de igualdade de direitos que, sem afectar o vínculo de nacionalidade (e sem prever por isso uma dupla nacionalidade) vinculam cada Estado parte a reconhecer aos nacionais da contraparte respectiva um conjunto de direitos cujo gozo é negado aos demais estrangeiros e que em princípio são reservados aos nacionais⁸⁵². Do cruzamento desses dados com as ordens

⁸⁵¹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 70-71; Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸⁵² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, volume comemorativo, 2003, pp. 711-712; IDEM – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, pp. 589-605.

jusconstitucionais internas dos Estados membros, podemos descortinar os termos de um possível estatuto, de geometria compreensivelmente variável⁸⁵³.

3.1. Titularidade

É cidadão lusófono toda a pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado de língua oficial portuguesa, ainda que uma aceção ampla de lusofonia permitisse, por certo, abranger todos os indivíduos que se expressam em geral em português ou, inclusive, que têm o português como sua língua materna, como é o caso de alguns goeses, que são cidadãos da União Indiana, ou de macaenses, nacionais da República Popular da China⁸⁵⁴. Talvez para obviar a esta hipótese, a referência a cidadão lusófono, no âmbito dos trabalhos da Convenção-Quadro, foi oportunamente substituída pela de cidadão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Tal como a cidadania europeia, a cidadania lusófona perfila-se como cidadania de segundo grau⁸⁵⁵, a somar às cidadanias dos Estados membros da CPLP e dependente das respectivas leis de nacionalidade⁸⁵⁶. Também o *Estatuto do Cidadão Lusófono*, instituído pela lei caboverdiana, identifica como cidadão lusófono o nacional de qualquer dos Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (artigo 2.º da Lei n.º 36/V/97).

3.2. Direitos

Um aspecto amiúde apontado como bom indicador da abertura das Constituições dos países lusófonos ao reconhecimento de direitos a estrangeiros é o facto de quase todos os textos constitucionais integrarem uma cláusula geral de equiparação entre nacionais e

⁸⁵³ Cf. Wladimir BRITO – *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 118; IDEM – *A cidadania lusófona: condição necessária da afirmação política da multiculturalidade lusófona*, in <http://www.ces.uc.pt/LAB2004>.

⁸⁵⁴ Cf. António Marques dos SANTOS – *Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 41-42.

⁸⁵⁵ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

⁸⁵⁶ Cf. José LEITÃO – *Standard mínimo de direitos da lusofonia*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 130.

estrangeiros, o que também se designa por princípio do tratamento nacional⁸⁵⁷. O artigo 15.º da Constituição da República Portuguesa estatui que os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português (n.º 1); exceptuando-se os direitos políticos, o exercício de funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses (n.º 2). O artigo 28.º da Constituição da República da Guiné-Bissau, de 1993⁸⁵⁸, admite que os estrangeiros, na base da reciprocidade, e os apátridas, que residam ou se encontrem na Guiné-Bissau, gozem dos mesmos direitos e estejam sujeitos aos mesmos deveres que o cidadão guineense, excepto no que se refere aos direitos políticos, ao exercício das funções públicas e aos demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional (n.º 1); sendo que o exercício de funções públicas só poderá ser permitido aos estrangeiros desde que tenham carácter predominantemente técnico, salvo acordo ou convenção internacional (n.º 2). O artigo 24.º da Constituição da República de Cabo Verde, de 1992⁸⁵⁹, estabelece que, com excepção dos direitos políticos e deveres reservados constitucional ou legalmente aos cidadãos nacionais, os estrangeiros e apátridas que residam ou se encontrem no território nacional gozam dos mesmos direitos, liberdades e garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres que os cidadãos cabo-verdianos (n.º 1), podendo exercer funções públicas de carácter predominantemente técnico, nos termos da lei (n.º 2). O artigo 17.º da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, de 1990⁸⁶⁰, dispõe que os estrangeiros e os apátridas que residam ou se encontrem em São Tomé e Príncipe gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres que o cidadão são-tomense, excepto no que se refere aos direitos políticos, ao exercício das funções públicas e aos demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional (n.º 1); o exercício de funções públicas só poderá ser permitido aos estrangeiros desde que tenham carácter predominantemente técnico, salvo acordo ou convenção internacional (n.º 2). A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988⁸⁶¹, adopta uma técnica diferente, mas reconhece um largo conjunto de direitos à

⁸⁵⁷ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 44-45.

⁸⁵⁸ Na versão dada pela Lei Constitucional n.º 1/96, de 27 de Novembro. Seguimos, aqui como nas demais referências às Constituições dos Estados membros da CPLP, a edição organizada por Jorge Bacelar Gouveia intitulada *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*.

⁸⁵⁹ Com as alterações introduzidas em 1999.

⁸⁶⁰ Na versão dada pela Lei n.º 1/2003, de 29 de Janeiro.

⁸⁶¹ Entretanto alterada por 6 emendas constitucionais de revisão e por 56 emendas constitucionais, a última de 20 de Dezembro de 2007.

generalidade dos estrangeiros residentes⁸⁶² – nos termos do seu artigo 5.º todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes... segue-se um vasto elenco de direitos e deveres individuais e colectivos de que beneficiam ou a que estão sujeitos uns e outros⁸⁶³. As Constituições angolana (de 1992), moçambicana (de 2004) e timorense (de 2002) não incluem preceitos idênticos a estes, mas, como nota Jorge Pereira da Silva, também nada dizem em sentido inverso, podendo aquela equiparação conseguir-se, ainda aqui, por força do princípio da igualdade que qualquer destes textos consagra (o autor considera mesmo poder falar-se num *jus comune* ou “comum linguagem científica” no que diz respeito ao tratamento dos estrangeiros, no qual se poderá alicerçar a construção de um estatuto lusófono delineado e aceite em condições de reciprocidade)⁸⁶⁴. De qualquer modo, a lei angolana que define o regime jurídico dos estrangeiros – Lei n.º 2/2007, de 31 de Agosto – estabelece um princípio geral de igualdade de direitos e garantias, com excepção dos direitos políticos e demais direitos e deveres expressamente reservados por lei aos cidadãos angolanos (artigo 3.º, n.º 1); os estrangeiros não podem exercer funções públicas ou que impliquem o exercício de poder de autoridade, com excepção das que tenham carácter predominantemente técnico, docente ou de investigação científica, salvo disposição legal, acordo ou convenção internacional (artigo 4.º). A lei timorense sobre imigração e asilo – Lei n.º 9/2003, de 15 de Outubro – sem estabelecer explicitamente um princípio de equiparação, estatui ainda assim que o estrangeiro residente na República Democrática de Timor-Leste goza dos direitos e está sujeito aos deveres consagrados na Constituição e nas leis (artigo 5.º).

Verificada esta disponibilidade de princípio dos Estados lusófonos para reconhecer direitos aos estrangeiros que se encontrem no seu território, importa averiguar a existência de

⁸⁶² Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 44-45.

⁸⁶³ A Lei n.º 6.815, de 19 de Agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, atribui aos estrangeiros residentes o gozo de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis, mas abre logo de seguida um tal leque de excepções que acaba por traduzir-se num regime muito (diremos excessivamente) restritivo. Teremos oportunidade de observar *infra* as restrições impostas por este diploma. Cf., entretanto, José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 45; Flavia PIOVESAN – *Temas de Direitos Humanos*, 2.ª ed., São Paulo, Max Limonad, 2003, pp. 327-353.

⁸⁶⁴ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

um qualquer *favor iuris*⁸⁶⁵ em benefício dos cidadãos oriundos de países membros da CPLP, até porque, observa José Leitão, falar numa cidadania transnacional baseada na lusofonia exige que falemos de direitos que são reconhecidos aos cidadãos dos países de língua oficial portuguesa e que o não são necessariamente aos restantes estrangeiros⁸⁶⁶. Assim é nas Constituições portuguesa, cabo-verdiana e brasileira. O artigo 15.º, n.º 3 da CRP estatui que, aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática. O artigo 24.º, n.º 3 da Constituição caboverdiana dispõe que poderão ser atribuídos aos cidadãos dos países de língua oficial portuguesa direitos não conferidos aos estrangeiros e apátridas, excepto o acesso à titularidade dos órgãos de soberania, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática; uma fórmula que José Leitão elogia e considera ser uma excelente base para o desenvolvimento do que designa por uma cidadania lusófona⁸⁶⁷. O artigo 8.º do *Estatuto do Cidadão Lusófono* caboverdiano consagra um princípio geral de equiparação de direitos e deveres entre cidadãos lusófonos e cidadãos cabo-verdianos – o cidadão lusófono goza, em Cabo Verde, dos mesmos direitos, liberdades e garantias e está sujeito aos mesmos deveres que os cidadãos nacionais, salvo no que se refere a direitos e deveres constitucional ou legalmente reservados aos cidadãos nacionais. A Constituição brasileira estabelece um privilégio lusófono em matéria de acesso à cidadania brasileira por naturalização, na medida em que exige aos originários de países de língua portuguesa apenas um ano de residência ininterrupta no Brasil e idoneidade moral, contra os quinze anos e ausência de condenação penal exigidos aos demais estrangeiros (artigo 12.º); e um privilégio lusitano, para os portugueses com residência permanente no país, no acesso a um conjunto de direitos inerentes à condição de brasileiro, exceptuados apenas os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados, de Presidente do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, da carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de Ministro de Estado da Defesa (artigo 12.º, 1.º

⁸⁶⁵ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 65.

⁸⁶⁶ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 44-45.

⁸⁶⁷ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 49.

e 3.º §)⁸⁶⁸. Também aqui se pode observar que a ausência de cláusulas de excepção lusófona nas Constituições de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Timor-Leste, não preclui a possibilidade de estes países reconhecerem direitos a cidadãos de países de língua oficial portuguesa⁸⁶⁹.

No topo da lista de direitos de cidadania reclamados para a cidadania lusófona figuram, naturalmente, os direitos políticos, traduzidos no reconhecimento de capacidade eleitoral activa e passiva, bem como nas faculdades conexas de formar e participar em associações políticas. Mediante reciprocidade, os cidadãos de países lusófonos gozam, em Portugal, de capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições autárquicas (artigo 15.º, números 3 e 4)⁸⁷⁰ e de capacidade eleitoral activa nas eleições legislativas e presidenciais (artigo 15.º n.º 3)⁸⁷¹. No que respeita às eleições autárquicas, a lei portuguesa – Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto – exige para os cidadãos lusófonos, contrariamente ao que sucede para os cidadãos da União Europeia⁸⁷², um período mínimo de residência legal (2 anos para votar, 4 para serem eleitos), inferior, no entanto, ao exigido para os demais estrangeiros⁸⁷³. Os portugueses com residência permanente no Brasil gozam de capacidade eleitoral activa em todos os actos eleitorais e só não gozam de capacidade eleitoral passiva nas eleições presidenciais (artigo 12.º, 1.º e 3.º § da Constituição brasileira)⁸⁷⁴. Nos termos do *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil*, de 2002, o gozo de direitos políticos por portugueses no Brasil e por brasileiros em

⁸⁶⁸ A Lei n.º 6.815, de 19 de Agosto de 1980, consagra igualmente um privilégio lusitano ao estabelecer que, da longa lista de actividades e faculdades vedadas aos estrangeiros, apenas é defeso aos portugueses assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas jornalísticas, televisivas e de radiodifusão, serem proprietários, armadores ou comandantes de navio nacional e prestarem assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares (artigo 106.º, 2.º §).

⁸⁶⁹ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 49.

⁸⁷⁰ A Declaração n.º 10/2001, de 13 de Setembro, torna público que o Brasil e Cabo Verde são os países lusófonos a cujos cidadãos é reconhecida capacidade eleitoral activa e passiva em Portugal nas eleições dos órgãos das autarquias locais.

⁸⁷¹ Faculdade reconhecida aos cidadãos brasileiros a quem seja concedido, em Portugal, o estatuto de igualdade de direitos políticos, ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000 (aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de Dezembro, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de Dezembro), e nos termos do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho, que regulamenta a sua aplicação.

⁸⁷² Uma diferenciação que Jorge Miranda reputa de inconstitucional. Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

⁸⁷³ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 53.

⁸⁷⁴ A Lei n.º 6.815 atribui aos portugueses beneficiários do Estatuto da Igualdade a quem tenha sido reconhecido o gozo de direitos políticos, a faculdade, vedada aos demais estrangeiros, de exercer actividades de natureza política, ainda que estas signifiquem uma interferência, directa ou indirecta, nos negócios públicos do Brasil (artigo 107.º).

Portugal só é reconhecido, no entanto, aos que tiverem três anos de residência habitual e não tenham sido privados de direitos equivalentes no país de origem, para além de depender de requerimento à autoridade competente. Ao cidadão lusófono com domicílio em Cabo Verde é reconhecida capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições autárquicas (artigo 3.º, n.º 1 do *Estatuto do Cidadão Lusófono*) – faculdade aberta pela Constituição caboverdiana a todos os estrangeiros, sem condição de reciprocidade (artigo 24.º, n.º 4) –, sendo que, correlativamente, lhe é reconhecido o direito de exercer actividade política conexa com a sua capacidade eleitoral (artigo 3.º, n.º 2 do *Estatuto*); ainda nos termos do *Estatuto*, o cidadão lusófono com domicílio em Cabo Verde tem acesso a cargos públicos electivos no âmbito das autarquias locais, nos mesmos termos que o cidadão nacional (artigo 9.º). A Lei eleitoral caboverdiana identifica como eleitores os estrangeiros e apátridas com residência habitual em Cabo Verde há mais de 3 anos e como elegíveis os que aí residam há mais de cinco anos⁸⁷⁵. A Constituição não tomense admite, em geral, que a lei atribua aos cidadãos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais (artigo 17.º, n.º 3). A lei de estrangeiros angolana proíbe aos estrangeiros o exercício em Angola de qualquer actividade de natureza política não autorizada por lei, bem como a interferência directa ou indirecta em assuntos políticos internos (artigo 10.º da Lei n.º 2/2007). O cenário é pouco auspicioso. Maria Lúcia Amaral considera necessário proceder a uma harmonização das Constituições dos Estados do grande espaço lusófono caso se queira garantir a todos os cidadãos desse mesmo espaço – e que nele residam em país diverso do da sua nacionalidade – direitos iguais e efectivos de participação política⁸⁷⁶.

No que respeita ao acesso à cidadania do Estado de acolhimento, actualmente apenas as ordens jurídicas brasileira e caboverdiana instituem regimes preferenciais para os cidadãos lusófonos, depois de a última revisão da lei da nacionalidade portuguesa – Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril – ter eliminado a diferenciação introduzida em 1994. Como já referido, a Constituição da República Federativa do Brasil permite que adquiram a cidadania brasileira por naturalização os indivíduos originários de países de língua portuguesa que comprovem um ano de residência ininterrupta no Brasil e idoneidade moral, ao passo que exige uma residência ininterrupta de quinze anos e ausência de qualquer condenação penal aos demais

⁸⁷⁵ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, p. 53.

⁸⁷⁶ Cf. Maria Lúcia AMARAL – *Será necessária uma harmonização das Constituições para dar efectividade ao exercício dos direitos de participação política?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 85.

estrangeiros (artigo 12.º). A Constituição de Cabo Verde remete para a lei ordinária a definição das condições de aquisição e perda da cidadania caboverdiana (artigo 5.º, n.º 1), mas o *Estatuto do Cidadão Lusófono* concede directamente e sem quaisquer limitações a nacionalidade cabo verdiana aos filhos de pai ou mãe lusófono, nascidos no território de Cabo Verde (artigo 4º), para além de assegurar que qualquer cidadão lusófono pode adquirir a cidadania cabo verdiana sem exigência de perda da sua anterior nacionalidade (artigo 5º); uma solução que Fernando Oliveira considera desejável ver generalizada aos demais países da CPLP⁸⁷⁷. A Constituição de São Tomé e Príncipe considera são-tomenses todos os nascidos em território nacional, os filhos de pai ou mãe são-tomense e aqueles que como tal sejam considerados por lei (artigo 3.º, n.º 1), um regime suficientemente amplo na consagração do *ius soli* para proporcionar um resultado semelhante ao obtido com o *Estatuto* caboverdiano. A Constituição timorense consagra um regime que combina o *ius soli* e o *ius sanguinis*, identificando como cidadãos originários de Timor-Leste os filhos de pai ou mãe timorense, nascidos em território nacional ou no estrangeiro [artigo 3.º, n.º 2, alínea a) e n.º 3], os nascidos em território nacional de pais incógnitos, apátridas ou de nacionalidade desconhecida, bem como os nascidos de pais estrangeiros se, atingida a idade de dezassete anos, declararem querer ser timorenses [artigo 3.º, n.º 2, alíneas b) e c)]. Também aqui, apesar de se exigir uma declaração de vontade nesse sentido, é razoavelmente fácil aceder à cidadania timorense. Os modos de aquisição da nacionalidade timorense previstos pela Lei n.º 9/2002, de 5 de Novembro, não prevêem condições mais favoráveis para os estrangeiros lusófonos, excepto na medida em que exigem, como requisito para a aquisição por casamento e por naturalização, que o candidato saiba falar uma das línguas oficiais, o português ou o tétum [artigos 11.º, n.º 1, alínea c) e 12.º, n.º 1, alínea c)]. A Constituição moçambicana, por seu turno, estabelece a disciplina mais completa da matéria, em comparação com os demais textos constitucionais lusófonos. O regime consagrado para a nacionalidade originária é uma combinação de *ius soli* e *ius sanguinis*, com claro predomínio do primeiro, o que implica uma grande abertura à aquisição da nacionalidade por parte de filhos de estrangeiros – na verdade, só se exceptuam os nascidos em Moçambique de estrangeiros ao serviço do Estado a que pertençam e, mesmo aqui, é possível, mediante declaração, adquirir a nacionalidade moçambicana (artigo 24.º, números 2 a 4). Sob a epígrafe *princípio da territorialidade*, o artigo 24.º n.º 1 declara serem moçambicanos os cidadãos nascidos em Moçambique após a proclamação da independência. São igualmente moçambicanos, desde que hajam nascido em

⁸⁷⁷ Cf. Fernando OLIVEIRA – *O sangue e o solo da cidadania: jus soli ou jus sanguinis?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 57-58.

Moçambique, os filhos de pai ou mãe nascidos em Moçambique (duplo *ius soli*), os filhos de pais apátridas, de nacionalidade desconhecida ou incógnita, bem como os que tinham domicílio em Moçambique à data da independência e não tenham optado por outra nacionalidade (artigo 23.º, n.º 1). São moçambicanos, ainda que nascidos em território estrangeiro, os filhos de pai ou mãe moçambicanos ao serviço do Estado (artigo 23.º, n.º 2) e, fora destes casos, aqueles que expressamente declarem que querem ser moçambicanos (artigo 23.º, n.º 3). Um dos requisitos da naturalização é, também aqui, o conhecimento do português ou de uma língua moçambicana [artigo 27.º, n.º 1, alínea c)]. A Constituição da Guiné-Bissau não inclui qualquer preceito sobre aquisição e perda da cidadania guineense, sendo a matéria regulada pela Lei n.º 2/92, de 6 de Abril, diploma que privilegia o princípio do *ius sanguinis* e coloca entraves não dispiciendos à aquisição da cidadania por estrangeiros, na medida em que exige, para a aquisição por casamento, um período mínimo de três anos de constância do matrimónio e um ano de residência em território nacional, somados à renúncia à nacionalidade anterior (artigo 8.º); e, para a naturalização, um período mínimo de dez anos de residência habitual e regular em território nacional, bem como o conhecimento e a identificação com a cultura guineense (artigo 9.º). A Lei Constitucional da República de Angola remete expressamente para a lei ordinária a definição dos requisitos de atribuição, aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade angolana (artigo 19.º, n.º 2). A Lei da nacionalidade angolana – Lei n.º 1/2005, de 1 de Julho – privilegia igualmente o princípio do *ius sanguinis*, mas é menos exigente nas condições de acesso à nacionalidade angolana por estrangeiros, uma vez que exige apenas um período mínimo de cinco anos de constância do matrimónio (ainda que seja necessário auscultar a opinião do cônjuge angolano) e permite a aquisição imediata pelo cônjuge estrangeiro que perca a sua nacionalidade originária por efeito do casamento (artigo 12.º), para além de exigir, para a naturalização, a par de um período de dez anos de residência habitual e regular, garantias morais e cívicas de integração na sociedade angolana e capacidade de assegurar a própria subsistência (artigo 13.º). Como tivemos oportunidade de ver, a Constituição portuguesa remete para a lei ordinária a definição das condições de acesso à cidadania portuguesa e esta, desde a última reforma da Lei n.º 37/81, limita-se a preferir os candidatos lusófonos à naturalização através da exigência de conhecimentos de língua portuguesa.

No tocante ao acesso ao território de um Estado membro por cidadãos dos demais Estados membros, diremos, como já antecipámos, que são muitos os constrangimentos a tolher-lhe a liberdade, apesar dos vários acordos bilaterais e multilaterais celebrados com vista a facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP. Teremos oportunidade de analisar *infra*

o modo como os vários Estados membros regulam o acesso e a permanência de estrangeiros nos respectivos territórios. Aqui, bastar-nos-á um olhar sobre as normas respeitantes especificamente aos estrangeiros lusófonos. Nos termos do *Acordo sobre concessão de visto temporário para tratamento médico a cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*⁸⁷⁸, os Estados membros outorgam reciprocamente aos seus cidadãos visto temporário, de múltiplas entradas, para tratamento médico, com validade até dois anos (a critério da autoridade consular) e passível de prorrogação por um período mínimo de um ano. Por força do *Acordo sobre concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de pessoas*⁸⁷⁹, os cidadãos de um dos Estados membros da CPLP portadores de passaporte comum válido que sejam homens e mulheres de negócios, profissionais liberais, cientistas, investigadores/pesquisadores, desportistas, jornalistas e agentes de cultura/artistas ficam habilitados a vistos para múltiplas entradas em qualquer dos outros Estados membros da Comunidade, a conceder num prazo máximo de sete dias e com a duração mínima de um ano; ainda que a permanência no território não possa, salvo regime mais favorável previsto em legislação interna, ser superior a 90 dias consecutivos por semestre em cada ano civil, a contar da data da primeira entrada, prorrogáveis mediante apresentação do respectivo justificativo. O *Acordo sobre estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de visto de curta duração*⁸⁸⁰ determina que, de modo a agilizar a concessão de vistos de curta duração para os cidadãos da CPLP nos respectivos Estados membros, não serão exigidos para instrução dos processos outros documentos além de duas fotografias iguais, tipo passe, a cores; documento de viagem com validade superior em, pelo menos, três meses à duração de estada prevista; prova de meios de subsistência; bilhete de passagem de ida e volta e certificado internacional de imunização; e que os vistos são emitidos num prazo máximo de sete dias. O *Acordo sobre isenção de taxas e emolumentos devidos à emissão e renovação de autorizações de residência para os cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*⁸⁸¹ determina, como o próprio nome indica, que os cidadãos dos Estados membros da CPLP, residentes nos outros Estados membros, estão isentos do pagamento de taxas e emolumentos devidos na emissão e renovação de autorizações de residência, com excepção dos custos de emissão de documentos. Em qualquer destes acordos, os Estados membros reservam-se o direito de suspender temporariamente a aplicação deste acordo por motivos de ordem interna, de segurança nacional, de saúde pública ou obrigações

⁸⁷⁸ Aprovado, em Portugal, pelo Decreto n.º 32/2003, de 30 de Julho.

⁸⁷⁹ Aprovado, em Portugal, pelo Decreto n.º 34/2003, de 30 de Julho.

⁸⁸⁰ Aprovado, em Portugal, pelo Decreto n.º 35/2003, de 30 de Julho.

⁸⁸¹ Aprovado, em Portugal, pelo Decreto n.º 37/2003, de 30 de Julho.

internacionais, dando do facto imediato conhecimento aos demais membros. O *Tratado de amizade, cooperação e consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil*⁸⁸² estatui que os portugueses e os brasileiros, titulares de passaportes diplomáticos, especiais, oficiais ou de serviço, válidos de Portugal ou do Brasil, podem entrar no território do Estado de que não são nacionais, ou dele sair, sem necessidade de qualquer visto (artigo 6.º); é-lhes, no entanto, vedado o exercício de actividades profissionais cuja remuneração provenha de fonte pagadora situada no país de ingresso (artigo 9.º). Ainda nos termos deste *Tratado*, os titulares de passaportes comuns válidos de Portugal ou do Brasil que desejem entrar no território do outro Estado para fins culturais, empresariais, jornalísticos ou turísticos, por período de até 90 dias (prorrogável por 90 dias), são isentos de visto (artigo 7.º, n.º 1); esta isenção não exime os seus beneficiários da observância das leis e regulamentos em vigor, relativos à entrada e permanência de estrangeiros no país de ingresso (artigo 8.º). Os portugueses e brasileiros beneficiários do estatuto de igualdade não estão sujeitos à extradição, salvo se esta for requerida pelo Governo do Estado da nacionalidade (artigo 18.º). O *Protocolo sobre emigração temporária de trabalhadores cabo-verdianos para a prestação de trabalho em Portugal*, assinado em 18 de Fevereiro de 1997, reconhece o direito à obtenção, junto das autoridades portuguesas, de visto de trabalho aos trabalhadores cabo-verdianos que, mediante contratos preestabelecidos e devidamente registados nos serviços competentes do Ministério para a Qualificação e o Emprego de Portugal, se desloquem a este país por períodos limitados de tempo para desenvolverem a sua actividade profissional como trabalhadores por conta de outrem (artigo 1.º); os vistos de trabalho têm validade correspondente à duração do contrato (um ano) e são igualmente prorrogáveis, até um máximo de três anos; cessando o contrato de trabalho, o trabalhador deve regressar a Cabo Verde no prazo de 15 dias, sob pena de ser, para todos os efeitos, considerado em situação de permanência ilegal (artigo 6.º). Entretanto, o *Estatuto do Cidadão Lusófono* caboverdiano isenta de visto de entrada qualquer cidadão lusófono, ainda que não domiciliado em Cabo Verde, que seja portador de passaporte diplomático ou de serviço (artigo 6.º, n.º 1), bem como os cidadãos lusófonos que sejam homens de negócios, profissionais liberais, cientistas, investigadores e homens de cultura, ainda que não domiciliados em Cabo Verde, desde que credenciados ou recomendados por organismos públicos ou organizações não governamentais idóneas de qualquer dos Estados membros da CPLP, por período não superior a trinta dias

⁸⁸² Aprovado, em Portugal, pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de Dezembro, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de Dezembro. Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho.

(artigo 6.º, n.º 3); para além disso, qualquer cidadão lusófono, ainda que não domiciliado em Cabo Verde, está habilitado a visto de trânsito nos portos e aeroportos do país (artigo 6.º, n.º 2) e a visto de múltiplas entradas e de longa duração, podendo também ser isento de visto por decisão do Governo (artigo 6.º, n.º 4). O cônjuge e os filhos menores de cidadão lusófono com domicílio em Cabo Verde habilitam-se a entrar no país, no quadro do reagrupamento familiar definido por lei (artigo 7.º).

No capítulo dos direitos sociais, dir-se-á que, mercê da cláusula de equiparação contida em boa parte das Constituições e legislação dos Estados lusófonos, estes são, de um modo geral, acessíveis aos estrangeiros. O estabelecimento de uma plataforma comum afigura-se difícil, atentas sobretudo as disparidades entre os níveis de desenvolvimento dos Estados membros. Como nota Jorge Pereira da Silva, alguns Estados estarão, naturalmente, em muito piores condições que outros para assegurar estes direitos – em boa parte deles, estes direitos não são sequer assegurados aos respectivos cidadãos, pelo que não pode esperar-se que um Estado venha a reconhecer a estrangeiros direitos que não respeita relativamente aos seus próprios cidadãos⁸⁸³. Existem, ainda assim, vários acordos bilaterais com relevância neste domínio. O *Acordo especial entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde regulador do estatuto de pessoas e regime dos seus bens*, assinado em 15 de Abril de 1976 (em tudo idêntico ao acordo que viria a ser assinado, em 21 de Junho desse mesmo ano, entre Portugal e a República da Guiné-Bissau), estatuiu que os nacionais portugueses e cabo-verdianos (e guineenses) que se encontrem, respectivamente, em território de Cabo Verde (ou Guiné-Bissau) e de Portugal, beneficiam de igualdade de tratamento com os naturais do país no que respeita ao livre exercício das suas actividades culturais, religiosas, económicas, profissionais e sociais; ao gozo e exercício dos direitos civis em geral; à possibilidade de instalar e exercer qualquer actividade de carácter industrial, comercial, agrícola ou artesanal; ao livre exercício de todas as profissões liberais; à faculdade de obter e gerir concessões, autorizações e licenças administrativas; e à aplicação da legislação sobre trabalho e segurança social (artigo 1.º); sendo que os Estados envolvidos se comprometem a respeitar, no quadro das respectivas legislações internas, o livre e pacífico gozo e exercício dos direitos patrimoniais adquiridos no seu território pelas pessoas singulares ou colectivas um do outro, a abster-se de tomar qualquer medida arbitrária ou discriminatória contra os mesmos e ainda a compensar de forma apropriada os nacionais um do outro quando adoptem medidas que

⁸⁸³ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

afectem os seus bens (artigo 6.º). O *Tratado de amizade, cooperação e consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil* estatui, desde logo, que os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal, beneficiários do estatuto de igualdade, gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados (artigo 12.º); um princípio que concretiza ao dispor que os nacionais de ambos os Estados podem aceder a uma profissão e exercê-la, no território do outro Estado, em condições idênticas às exigidas aos nacionais deste último (artigo 46.º). A *Convenção sobre Segurança Social entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde*, assinada na cidade da Praia em 10 de Abril de 2001, consagra o princípio da igualdade de tratamento, de modo que os trabalhadores, bem como as pessoas cujos direitos derivem dos mesmos, que residam no território de uma das partes contratantes, beneficiam dos direitos e estão sujeitas às obrigações previstas nas disposições da legislação dessa parte, nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais desta última parte. O *Estatuto do Cidadão Lusófono* caboverdiano reconhece aos cidadãos lusófonos com domicílio em Cabo Verde o direito de estabelecimento e acesso a qualquer actividade económica ou profissional privada, nos mesmos termos que o cidadão nacional, nomeadamente, instalar e exercer qualquer actividade de carácter industrial, comercial, agrícola ou artesanal, constituir e gerir empresa, exercer qualquer profissão liberal, obter e gerir concessões administrativas (artigo 10.º). Sem prejuízo dos que decorram da sua condição de investidor externo, o investidor lusófono goza em Cabo Verde dos mesmos direitos, garantias, vantagens e facilidades concedidos ao investidor nacional, estando também sujeito às mesmas obrigações que o investidor nacional (artigo 11.º). O cidadão lusófono com domicílio em Cabo Verde e os familiares dependentes que com ele coabitem, têm acesso aos serviços públicos designadamente de saúde, de formação e de educação a todos os níveis e à justiça nos mesmos termos que os cidadãos nacionais (artigo 13.º, n.º 1). O cidadão lusófono com domicílio em Cabo Verde tem acesso ao crédito e à habitação económica e social nos mesmos termos que o cidadão nacional (artigo 13.º, n.º 2). O cidadão lusófono tem, nos termos da legislação cambial, o direito de receber em Cabo Verde pensão, subvenção ou rendimentos constituídos em qualquer país, desde que lhe sejam transferidos, do mesmo modo que tem o direito de transferir, para qualquer Estado membro da CPLP em que passe a residir habitualmente, qualquer pensão, subvenção ou rendimentos constituídos em Cabo Verde (artigo 14.º). O cidadão lusófono com domicílio legalmente reconhecido tem direito, mediante pagamento da mesma quantia exigida para o bilhete de identidade de cidadão nacional, a cartão especial de identificação, de modelo a definir pelo Governo, que o identificará para todos os efeitos legais em Cabo Verde (artigo 15.º). O cidadão lusófono é isento de taxas e

impostos nos mesmos termos e condições em que o cidadão nacional também o seja, bem como do pagamento de quaisquer garantias, à excepção das correspondentes ao custo dos impressos, para legalização ou regularização da sua situação junto dos serviços de emigração (artigo 12, números 1 e 2).

Imigração e Estrangeiros

I. Portugal tornado país de imigração

1. A paulatina assunção pelo discurso oficial do novo estatuto e a adesão sem reservas à matriz europeia

A percepção de Portugal como país de imigração pode dizer-se já presente ao tempo do XI Governo Constitucional, no período imediato à entrada do país na CEE, mas só veio a merecer verdadeiro destaque e a traduzir-se em políticas concretas a partir do início dos anos 90, mercê do acolhimento em larga escala de imigrantes vindos do Brasil e dos países africanos de expressão portuguesa, sucedido, na segunda metade da década de 90, por um intenso fluxo proveniente sobretudo de países do leste europeu⁸⁸⁴. Uma atractividade que os optimistas explicam pelo desenvolvimento económico do país, subsequente à sua integração nas Comunidades⁸⁸⁵, e os mais cépticos atribuem ao facto de Portugal servir como placa giratória de acesso ao espaço Schengen, atentas as facilidades durante muito tempo concedidas aos estrangeiros lusófonos⁸⁸⁶. Uma atractividade que, por outro lado, não obsta a que Portugal continue a ser um país com um contingente de emigração significativo. Como nota o Conselho Económico e Social, no seu parecer de 2006 sobre o anteprojecto da nova lei de estrangeiros, a alteração do saldo migratório que ocorreu não é absoluta – Portugal continua a registar uma saída de emigrantes na ordem de 20 a 30 mil por ano⁸⁸⁷. Ainda assim, o número de imigrantes em Portugal representa, hoje, sensivelmente, 4% da população residente e cerca de 8% da população activa, embora se tenha verificado uma quebra no ritmo de entradas⁸⁸⁸. Ao regozijo inicial, motivado pela aparente ascensão ao grupo dos países ricos, cedo se somou a necessidade de adoptar medidas aptas a gerir eficazmente os fluxos, num

⁸⁸⁴ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 107.

⁸⁸⁵ Veja-se o Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português*, Lisboa, 2006, p. 10. Cf., igualmente, o texto das Grandes Opções do Plano para 2005-2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

⁸⁸⁶ Cf. Fernando Luís MACHADO – *Contornos e especificidades da imigração em Portugal*, in “Sociologia – Problemas e práticas”, n.º 24, 1997, pp. 38-39; Maria I. BAGANHA e Pedro GÓIS – *Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?* in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, números 52/53, 1998/1999, pp. 229-271; Boaventura de Sousa SANTOS – *O todo é igual a cada uma das partes*, in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, números 52/53, 1998/1999, pp. 10-11.

⁸⁸⁷ Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português*, Lisboa, 2006, p. 10.

⁸⁸⁸ Grandes Opções do Plano para 2005-2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

esforço articulado com os nossos parceiros europeus, que não prejudicasse as solidariedades que nos unem ao mundo lusófono e pudesse fazer jus ao humanismo característico do ser português⁸⁸⁹ e ao nosso passado de emigração. “Portugal, consciente da sua história e do facto de durante muitos anos ter sido um país de emigração, enquanto signatário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, deve assumir políticas de carácter humanista ao nível do acolhimento e da integração dos imigrantes que residem no nosso país”⁸⁹⁰. Assume-se que a imigração é “incontornável”, que traz inúmeros benefícios para as sociedades de acolhimento⁸⁹¹, mas recusa-se, por irresponsável, uma política de portas abertas, inteiramente inoportuna, atentos os escassos recursos do Estado – “na era da globalização seria irrealista pretender implementar uma política de imigração zero, difícil de defender no plano dos princípios; mas tão ou mais irrealista seria adoptar uma política laxista, não regulamentada, que, inevitavelmente, geraria exclusão social dos próprios imigrantes e, no limite, o aparecimento de ideologias inaceitáveis num Estado de direito, como recentemente ocorreu em alguns países europeus”⁸⁹². A particular vulnerabilidade dos imigrantes, devido a situações de inserção profissional precária, maiores dificuldades de acesso a serviços e direitos diversos, frequentes processos de segregação e isolamento face a redes de apoio familiar e social, bem como à imposição da cultura dominante sem respeito pela diferença, determinou a sua identificação como destinatários preferenciais de sucessivos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão⁸⁹³. A revisão constitucional de 1997 incumbiu o Estado de assegurar aos filhos dos imigrantes o apoio para a efectivação do seu direito ao ensino [artigo 74.º, n.º 2, alínea j)], condição elementar de integração e de coesão social⁸⁹⁴. A Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto, proibiu as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica e a Lei n.º 18/2004, de 11 de Maio, transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/43/CE, do Conselho, de 29 de Junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

⁸⁸⁹ Texto preambular do Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro.

⁸⁹⁰ Texto preambular do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro.

⁸⁹¹ “Em Portugal – lê-se no texto preambular do Despacho Normativo n.º 5/2001 – vivem e trabalham cidadãos africanos, oriundos ou não de países de expressão portuguesa, cidadãos de países do Leste europeu, cidadãos brasileiros, cidadãos dos países da UE, enfim, cidadãos provenientes de todos os continentes, que, com a sua presença e o seu trabalho, contribuem para o desenvolvimento económico, social e cultural do País”.

⁸⁹² Texto preambular do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro.

⁸⁹³ Plano Nacional de Acção para a Inclusão para 2003-2005, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003, de 23 de Dezembro; Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006, de 15 de Dezembro.

⁸⁹⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Em linha com a matriz europeia, a prioridade é controlar rigorosamente a entrada e permanência de estrangeiros no território nacional, movendo uma luta sem tréguas à imigração ilegal, ao mesmo tempo que se procura proporcionar aos imigrantes legais condições de integração, no respeito pelas respectivas culturas de origem. As alterações legislativas em matéria de entrada, permanência, saída e afastamento do território nacional foram frequentes ao longo da última década, justificadas pelos nossos compromissos europeus e dirigidas a um controlo sempre mais apertado dos acessos ao território. Quando, no início da década de 90, Portugal começa a abrir-se para as questões relacionadas com a imigração e para a necessidade de tomar medidas legislativas em matéria de entrada, permanência, saída, expulsão e concessão de asilo a estrangeiros, fá-lo assumidamente de modo a harmonizar as suas políticas já desajustadas com a política de imigração das Comunidades Europeias. E assim será, sucessivamente⁸⁹⁵. Não deixa de ser interessante, todavia, que o maior impulso num sentido restritivo tenha sido operado na lei de imigração portuguesa por factores eminentemente internos, a saber, a formação de um governo de centro direita, responsável pelo regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, agora significativamente suavizado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, elaborada sob a batuta de um governo socialista. Na Exposição de Motivos que acompanhou o *Anteprojecto* deste último diploma, lá está, ainda assim, o omnipresente enquadramento europeu e, em sintonia com ele, a aposta na integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. “A livre circulação no espaço da União Europeia, a integração no espaço Schengen e a globalização coloca-nos grandes desafios no que diz respeito à gestão dos fluxos migratórios e requer uma política global capaz de abranger todos os ângulos deste fenómeno, que não é meramente conjuntural. A imigração é, hoje, um processo incontornável, que exige a adopção de um quadro jurídico coerente e responsável. Nas últimas duas décadas assistimos a um crescimento acentuado da imigração e à sua diversificação qualitativa, o que constitui para a nossa sociedade não só um grande desafio, mas também uma oportunidade. O contexto económico, social e demográfico em que vivemos e a transformação de Portugal em País de acolhimento de fluxos migratórios significativos, impõem a adopção de uma política global e integrada de imigração, que não ignore os problemas que acarreta, mas que também a configure como factor de enriquecimento económico, social e cultural. Tal implica a adopção de um quadro regulador coerente de admissão de imigrantes, que lhes proporcione um estatuto jurídico que favoreça a sua integração na sociedade portuguesa”.

⁸⁹⁵ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 112 e ss..

Apesar da onnipresença dos imperativos europeus neste domínio, nunca deixou de afirmar-se que a convergência com os parceiros europeus deve ocorrer sem prejuízo dos laços lusófonos⁸⁹⁶. De início, Portugal conseguiu manter a discriminação positiva face ao Brasil, ao abrigo do *Acordo de Supressão de Vistos* assinado a 9 de Agosto de 1960, pelo qual era permitido a brasileiros sem visto a entrada e permanência em território português até seis meses, mas a tensão diplomática com o Brasil e os países africanos de expressão portuguesa far-se-ia sentir a breve trecho, à medida que Portugal foi adoptando medidas sempre mais restritivas neste domínio⁸⁹⁷. Aquando da assinatura *Acordo de Adesão da República Portuguesa à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen*, Portugal emitiu uma declaração relativa aos cidadãos brasileiros que entrem em Portugal ao abrigo do Acordo de Supressão de Vistos entre Portugal e o Brasil, de 9 de Agosto de 1960, pela qual o governo português se comprometeu a readmitir no seu território os cidadãos brasileiros que, tendo entrado no território das partes contratantes por Portugal, sejam aí encontrados para além de um período de três meses; mas também a só admitir os cidadãos brasileiros que preencham as condições previstas no artigo 5.º da Convenção (documento válido para a passagem da fronteira, visto válido, meios de subsistência para a estada e o regresso, não estar indicado para efeitos de não admissão e não ser considerado susceptível de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de um dos Estados parte) e a adoptar todas as disposições para que os respectivos documentos de viagem sejam carimbados no momento da passagem das fronteiras externas. A adesão de Portugal ao Acordo implicou, aos olhos de muitos observadores, a submissão a uma política de encerramento de fronteiras europeias a cidadãos não comunitários em frontal colisão com a abertura prometida por Portugal aos cidadãos originários do Brasil e de países de expressão portuguesa de África. São manifestas as contradições existentes – sustenta Bela Feldman-Bianco – entre, por um lado, a produção de narrativas que reconstroem o Portugal pós-colonial como uma nação europeia (central) no contexto da sua subordinação às políticas da Comunidade Europeia, as quais, após Schengen, favorecem o direito às raízes e dificultam, portanto, a entrada de cidadãos não comunitários na fortaleza da Europa; e, por outro lado, a sua transformação em país receptor de populações originárias de países de expressão portuguesa, ainda ligados à antiga metrópole por raízes históricas comuns ao antigo projecto imperial atlântico. “Apesar de o discurso oficial ter vindo a incorporar o antigo projecto atlântico, o tratamento diferencial

⁸⁹⁶ Vejam-se, a título exemplificativo, as Grandes Opções do Plano para 2005-2009, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

⁸⁹⁷ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 109-112.

dispensado às populações lusófonas permaneceu atrelado às normas europeias”⁸⁹⁸. Pronunciando-se sobre o regime de igualdade luso-brasileiro instituído pela Convenção de 1971, Paulo Canelas de Castro sustentou, em contrapartida, que este não foi posto em causa pelas novas regras comunitárias, desde logo porque ele não comportava qualquer direito de entrada e permanência no território português e, de qualquer forma, os cidadãos brasileiros só gozariam de livre circulação nos demais Estados membros da comunidade europeia se e na medida em que o permitissem as regras nacionais desses Estados e as regras comunitárias sobre a matéria⁸⁹⁹. O que é certo é que, como o próprio autor reconhece, nos termos do artigo 136.º, n.º 2 da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Estados membros que pretendam concluir com países terceiros acordos que simplifiquem ou suprimam controlos nas fronteiras, necessitam de obter o assentimento prévio dos demais Estados membros, o que só pode dificultar a eventual expressão de especiais solidariedades. Portugal deixa de poder instituir autonomamente um procedimento simplificado de controlos fronteiriços para os cidadãos dos Estados lusófonos⁹⁰⁰. Estes, de resto, à excepção do Brasil, figuram todos na lista, definida pelo Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março, de países cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados membros.

2. Integração e diálogo intercultural

A integração que se pretende proporcionar aos imigrantes requer, não apenas que lhes seja permitido o acesso a bens de primeira necessidade, como cuidados de saúde, habitação, emprego e ensino, mas também que sejam adoptadas medidas tendentes a minimizar o choque cultural – e a emergência de sentimentos xenófobos – que o encontro e o relacionamento de povos com identidades muito diferentes sempre potencia. Fora de questão esteve, desde o início, uma política assimilacionista – proscria, de resto, pela Convenção Quadro para a

⁸⁹⁸ Cf. Bela FELDMAN-BIANCO – *Portugueses no Brasil, brasileiros em Portugal. Antigas rotas, novos trânsitos e as construções de semelhanças e diferenças culturais*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002, pp. 149-181.

⁸⁹⁹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 80.

⁹⁰⁰ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 79.

Protecção das Minorias Nacionais, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em Estrasburgo, em 1 de Fevereiro de 1995, e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 42/2001, de 25 de Junho⁹⁰¹. A integração promovida pelo Estado português quer-se pautada pelo respeito pela identidade e cultura de origem das populações imigrantes, exigindo-se destas, como contrapartida, que aceitem e pratiquem as regras mínimas de convivência social consagradas na Constituição⁹⁰². O diálogo intercultural, que, para parafrasearmos Jacques Derrida⁹⁰³, constitui hoje expressão oficial, cedo fez o seu caminho no discurso político e académico, traduzindo-se em iniciativas de várias naturezas e carácter avulso, com especial incidência no domínio do ensino⁹⁰⁴. O primeiro Plano global para a Integração dos Imigrantes, aprovado em 2007⁹⁰⁵, reiterou, entretanto, o compromisso com o respeito pelas identidades culturais dos imigrantes e, em consonância, elencou múltiplas iniciativas a adoptar no domínio da interculturalidade. Uma vez mais, é esse o sentido da matriz europeia, como resulta, desde logo, da decisão do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de designar 2008 Ano Europeu do Diálogo Intercultural⁹⁰⁶. “Hoje, um dos grandes desafios consiste em encontrar a melhor forma de gerir a realidade complexa da nossa sociedade, face à coexistência de diferentes crenças e identidades culturais, em busca de uma sociedade que, consciente da sua própria identidade, saiba valorizar mais e melhor a diversidade cultural. Urge promover, junto da opinião pública, a riqueza da diversidade cultural e do encontro de culturas, no diálogo, na tolerância e no respeito mútuo, valorizando a contribuição das diferentes culturas para o património da sociedade portuguesa. É essencial perceber a importância do diálogo intercultural na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, que saiba colher os frutos da diversidade”⁹⁰⁷.

As primeiras medidas adoptadas neste âmbito datam de 1991, ano em que, perante a emergência de manifestações de intolerância e violência dirigidas contra minorias étnicas, foi criado o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural⁹⁰⁸ como meio de incentivar a educação cívica e contribuir “para um clima de aceitação, solidariedade, tolerância e respeito pelo direito à diferença que deve envolver toda a acção educativa”. Ao

⁹⁰¹ O Decreto do Presidente da República n.º 33/2001, de 25 de Junho, ratificou a Convenção Quadro.

⁹⁰² Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009.

⁹⁰³ Cf. Jacques DERRIDA – *O outro cabo*, Coimbra, A Mar Arte, 1995, p. 96.

⁹⁰⁴ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 114 e 116.

⁹⁰⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio.

⁹⁰⁶ Decisão n.º 1983/2006/CE, de 18 de Dezembro.

⁹⁰⁷ Texto preambular da Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2007, de 13 de Julho.

⁹⁰⁸ Despacho Normativo n.º 63/91, publicado em 13 de Março.

Secretariado foram atribuídas competências para coordenar, incentivar e promover, no âmbito do sistema educativo, os programas e as acções que visassem a educação para os valores da convivência, da tolerância, do diálogo e da solidariedade entre diferentes povos, etnias e culturas, designadamente, através da articulação entre os múltiplos projectos em curso no Ministério da Educação com incidência na temática multicultural, da cooperação com as instituições de ensino superior tendo em vista a elaboração de conteúdos sobre educação em contexto multicultural e da promoção de uma campanha de diálogo intercultural e de valorização da diversidade étnica nas escolas. O interesse em desenvolver o projecto de educação intercultural, por forma a, nomeadamente, favorecer a integração na escola e na comunidade dos jovens provenientes de grupos étnicos minoritários, tendo em vista a promoção de efectiva igualdade de oportunidades, foi reiterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, publicada em 15 de Maio, que ditou uma série de medidas dirigidas à integração social e profissional de imigrantes e minorias étnicas. E permanece um objectivo governamental até hoje. O Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural, viria a ser substituído, em 2001⁹⁰⁹, pelo Secretariado Entreculturas, que, com um campo de acção já não restrito ao sistema educativo (porque “a interculturalidade é hoje uma realidade que deve ser assumida por toda a sociedade”), foi incumbido de lançar projectos e programas interministeriais destinados a promover os valores da convivência, da tolerância, do diálogo e da solidariedade, e a apoiar iniciativas capazes de contribuir para o reconhecimento da diversidade de culturas que coexistem na sociedade portuguesa, assegurando, designadamente, apoio técnico à produção de conteúdos de formação multicultural e promovendo uma campanha de diálogo intercultural e de valorização da diversidade étnica nas escolas, em colaboração com as associações de pais e de estudantes e as autarquias locais.

Em 1995, quando a imigração assumia já uma importância significativa na agenda política nacional e Portugal se preparava para integrar o grupo dos Estados Schengen, foi criado, na Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissário para a Imigração⁹¹⁰, depois designado Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas. O Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro, que definiu o enquadramento normativo do Alto-Comissário, invocou, no seu texto preambular, os desafios postos pelo estatuto de país de imigração. “O aumento das pressões migratórias verificado nos últimos anos suscitou problemas sociais que se têm

⁹⁰⁹ Despacho Normativo n.º 5/2001, publicado em 1 de Fevereiro.

⁹¹⁰ Artigo 6.º, n.º 7, da Lei Orgânica do Governo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro.

vindo a agravar e que o Programa do Governo procurou inventariar, tanto ao nível da política de cooperação como ao nível da segurança e da inserção social. Os novos desafios que a Portugal se colocam como país de imigração requerem medidas de integração na sociedade das famílias de imigrantes e, em geral, das minorias étnicas, de forma a evitar situações de marginalização geradoras de racismo e xenofobia. [O Alto-Comissário] recebe a missão de acompanhar a nível interministerial o apoio à integração dos imigrantes, cuja presença constitui um factor de enriquecimento da sociedade portuguesa”. O Alto-Comissário foi incumbido de promover a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas; de contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal, de forma a proporcionar a sua integração na sociedade, no respeito pela sua identidade e cultura de origem; e para que todos os estrangeiros legalmente residentes em Portugal gozem de dignidade e oportunidades idênticas, de forma a eliminar as discriminações e a combater o racismo e a xenofobia. Na sequência deste diploma foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, com vista a assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, a quem foi atribuída, entre outras, competência para participar na defesa dos direitos dos imigrantes, com respeito pela sua identidade e cultura, formulando propostas com vista à sua promoção. O Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, viria criar, na directa dependência do Primeiro-Ministro, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, com o carácter de estrutura interdepartamental de apoio e consulta do Governo em matéria de imigração e minorias étnicas, integrando o Alto-Comissário, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração e a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial. Mercê da fusão do ACIME, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas, foi criado, em 2007, o Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural⁹¹¹, um instituto público que centralizou as atribuições dispersas por vários organismos, permitindo unir meios humanos necessários e especializados numa resposta conjunta aos desafios postos pelo acolhimento e integração dos imigrantes e pela promoção do diálogo intercultural e inter-religioso. O ACIDI tem por missão colaborar na concepção, execução e avaliação das políticas públicas,

⁹¹¹ Cujo funcionamento foi regulado pelo Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio.

transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões, sendo suas atribuições, entre outras, incentivar a participação cívica e cultural dos imigrantes e das minorias étnicas nas instituições portuguesas, bem como através das suas associações representativas para um exercício pleno da sua cidadania; garantir o acesso dos cidadãos imigrantes e minorias étnicas a informação relevante, designadamente, direitos e deveres de cidadania; combater todas as formas de discriminação em função da raça, cor, nacionalidade, origem étnica ou religião, através de acções positivas de sensibilização, educação e formação, bem como através do processamento das contra-ordenações previstas na lei; e promover a interculturalidade, através do diálogo intercultural e inter-religioso, com base no respeito pela Constituição, pelas leis e valorizando a diversidade cultural num quadro de respeito mútuo.

Em 1996, em vista do êxito da campanha da juventude “*todos diferentes todos iguais*” e do facto de 1997 ser o Ano Europeu do Combate ao Racismo, à Intolerância e à Xenofobia, foi criado o Programa Todos Diferentes Todos Iguais⁹¹², com o objectivo de fomentar os valores da paz e da tolerância junto dos jovens, apoiando as actividades e acções que promovam a integração das comunidades migrantes e das minorias étnicas, bem como ainda a promoção de iniciativas que fomentem a multiculturalidade e a inter-relação sócio-cultural entre as comunidades. Em 2001 foi adoptado o programa de integração *Portugal acolhe*, sob o lema *Após a legalização a aposta é na integração*, que previa a administração pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional de acções de formação para imigrantes com uma carga horária de 62 horas, das quais 50 seriam dedicadas ao ensino da língua portuguesa e 12 horas ao exercício da cidadania (igualdade de oportunidades e tratamento no acesso ao trabalho, emprego e formação profissional e formas de acesso à informação); os cursos eram gratuitos e os participantes tinham direito a subsídio de alimentação e de transporte, mas os resultados ficaram muito aquém do esperado⁹¹³.

A Lei n.º 105/2001, de 31 de Agosto, criou a figura do mediador sócio-cultural, de que estabeleceu o respectivo estatuto legal, atribuindo-lhe a função de colaborar na integração de imigrantes e minorias étnicas, na perspectiva do reforço do diálogo intercultural e da coesão social. Os mediadores sócio-culturais exercem as respectivas funções em escolas, instituições de segurança social, instituições de saúde, no SEF, no Instituto de Reinserção Social, nas autarquias locais e nos serviços e organismos públicos em que esse exercício venha a revelar-

⁹¹² Portaria n.º 745-M/96, de 18 de Dezembro.

⁹¹³ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 120-121.

se necessário, competindo-lhes, designadamente, facilitar a comunicação entre profissionais e utentes de origem cultural diferente e promover a inclusão de cidadãos de diferentes origens sociais e culturais em igualdade de condições (artigo 2.º, n.º 2). No recrutamento dos mediadores, deve ser dada preferência a pessoas pertencentes a grupos étnicos ou imigrantes que revelem competências de mediação sócio-cultural e conhecimentos das características sócio-culturais das comunidades alvo (artigo 3.º, n.º 4), ainda que a todos seja proporcionada a frequência de cursos de formação orientados para a promoção do diálogo intercultural entre todos os cidadãos e integrados por módulos específicos de acordo com as necessidades próprias de cada comunidade (artigo 4.º, n.º 1).

O que seja possível ao abrigo deste amplo respeito pelas culturas de origem não se afigura muito claro. Tendo ratificado a Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, Portugal há-de promover as condições adequadas a permitir às pessoas pertencentes a minorias nacionais a conservação e o desenvolvimento da sua cultura, bem como a preservação dos elementos essenciais da sua identidade, que são a sua religião, a sua língua, as suas tradições e o seu património cultural (artigo 5.º, n.º 1 da Convenção); facilitar-lhes o acesso aos meios de comunicação social, de forma a promover a tolerância e a permitir o pluralismo cultural (artigo 9.º, n.º 4); reconhecer-lhes o direito de utilizar, livremente e sem obstáculos, a sua língua minoritária, tanto em privado como em público, oralmente e por escrito (artigo 10.º, n.º 1), bem como o direito de a aprender (artigo 14.º, n.º 1); reconhecer-lhes o direito de utilizar o nome de família (o seu patronímio) e o nome próprio na língua minoritária, com reconhecimento oficial (artigo 11.º, n.º 1) e o direito de apresentar, na sua língua minoritária, letreiros, inscrições e outras informações de natureza privada expostas ao público (artigo 11.º, n.º 2). As atribuições do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, tal como definidas pelo Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, incluem a promoção do conhecimento e aceitação da língua, das leis e dos valores morais e culturais da nação portuguesa, por parte dos imigrantes, como condições de uma plena integração, a par da contribuição para a melhoria das condições de vida dos imigrantes, de modo a proporcionar a sua integração na sociedade, no respeito pela sua identidade social e cultural. Do mesmo modo, as atribuições do Alto-Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural compreendem a promoção da interculturalidade, através do diálogo intercultural e inter-religioso, com base no respeito pela Constituição, pelas leis e valorizando a diversidade cultural num quadro de respeito mútuo. Entretanto, em 2007, Portugal subscreveu a *Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* e o respectivo anexo, adoptados pela 33.ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, em Paris, em

20 de Outubro de 2005⁹¹⁴, cujos objectivos são, nomeadamente, proteger e promover a diversidade das expressões culturais e incentivar o diálogo entre culturas por forma a garantir intercâmbios culturais mais intensos e equilibrados no mundo, em prol do respeito intercultural e de uma cultura de paz. Entre os princípios orientadores elencados no artigo 2.º da Convenção figuram o princípio do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (nos termos do qual a diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se forem assegurados os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de informação e de comunicação ou a possibilidade de os indivíduos escolherem as suas expressões culturais; sem que alguém possa invocar o disposto nesta Convenção para atentar contra os direitos humanos e as liberdades fundamentais consignados na Declaração Universal dos Direitos do Homem), o princípio da igual dignidade e do respeito de todas as culturas (nos termos do qual a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais implicam o reconhecimento da igual dignidade e do respeito de todas as culturas, incluindo as das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos autóctones) e o princípio da abertura e do equilíbrio (nos termos do qual, quando adoptem medidas de apoio à diversidade das expressões culturais, os Estados devem procurar promover, de forma apropriada, a abertura às outras culturas do mundo e certificar-se de que essas medidas estão em conformidade com os objectivos prosseguidos pela Convenção). O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010)⁹¹⁵, chamou a atenção para a feminização das migrações, fonte de especiais focos de vulnerabilidade, e, sob o objectivo de promover a igualdade de género e a cidadania de mulheres e homens migrantes e de minorias étnicas e culturais, enunciou o propósito de divulgar, junto das mulheres e homens migrantes e de minorias étnicas e culturais, informação sobre os seus direitos e deveres em matéria de cidadania e igualdade de género; e de desenvolver medidas preventivas e de sinalização de práticas tradicionais que constituam violação dos Direitos Humanos, alargando o conhecimento sobre a problemática da Mutilação Genital Feminina e as intervenções existentes nesta área.

Parece certo que o respeito pela identidade e cultura de origem há-de ter como limites a obediência aos cânones internacionais em matéria de protecção dos Direitos Humanos, o que excluirá práticas como a excisão feminina e os casamentos forçados ou a poligamia, mas a fronteira entre os traços culturais protegidos e os inadmissíveis não está bem definida e será sempre motivo de forte contestação. O uso abundante de expressões como interculturalidade,

⁹¹⁴ Convenção aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 10-A/2007, de 16 de Março. O Decreto do Presidente da República n.º 27-B/2007, de 16 de Março, procedeu à subsequente ratificação.

⁹¹⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de Junho.

diálogo intercultural ou multiculturalismo são de pouca ajuda na delimitação daqueles campos e, no que toca à ordem jurídica portuguesa, suscitam a dúvida sobre se será necessário introduzir, no texto constitucional, uma cláusula de protecção de minorias étnicas ou se uma tal protecção já se encontra assegurada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição, e pelo direito ao livre desenvolvimento da personalidade, reconhecido pelo artigo 26.º, n.º 1, claro correlato daquele princípio⁹¹⁶. Oferecendo-se como “direito fundamental fundante”, de que é possível deduzir outros direitos fundamentais⁹¹⁷, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade permite, em nosso entender, dar cobertura constitucional à protecção das diferenças fundadas em identidades culturais minoritárias, ainda que a influência exercida pelos textos constitucionais alemão e espanhol possa sugerir um conteúdo estritamente individualista (liberdade para definir o próprio plano de vida) do direito.

3. A evolução legislativa em matéria de imigração e estrangeiros

3.1. Antecedentes do actual regime

3.1.1. Do período pós-revolucionário até Schengen

O primeiro diploma legal a tratar globalmente as questões da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território português foi o Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro⁹¹⁸. No período imediato à revolução, foram adoptadas várias medidas legislativas, de carácter avulso e assumidamente provisório, com o fito de atribuir competências em matéria de controlo de fronteiras e de adequar as regras sobre admissão de estrangeiros aos novos valores democráticos norteadores do país. O Decreto-Lei n.º 592/74, de 7 de Novembro – invocando o facto de o controlo de fronteiras estar entregue às forças

⁹¹⁶ Cf. Paulo Mota PINTO – *O direito ao livre desenvolvimento da personalidade*, in “Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra”, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, *Portugal - Brasil ano 2000*, Coimbra Editora, 1999, p. 158; Rabindranath Capelo SOUSA – *A Constituição e os direitos de personalidade*, in vv.aa., *Estudos sobre a Constituição*, 2.º vol., Lisboa, 1978, pp. 181 e ss.; Jorge Bacelar GOUVEIA – *Estudos de Direito Público*, vol. I, Cascais, Principia, 2000, p. 87.

⁹¹⁷ Cf. Paulo Mota PINTO – *O direito ao livre desenvolvimento da personalidade*, in “Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra”, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, *Portugal - Brasil ano 2000*, Coimbra Editora, 1999, p. 162.

⁹¹⁸ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 113.

armadas, a necessidade de rever, por obsoleta, a legislação existente e a dispersão e descoordenação dos serviços atinentes a esta matéria – criou a Comissão Coordenadora dos Assuntos Relativos ao Movimento de Fronteiras e Permanência de Estrangeiros (CAMPE), que incumbiu de sugerir medidas legislativas e outras reguladoras do movimento de fronteiras, bem como coordenar a actividade dos diferentes departamentos no âmbito das matérias da sua competência⁹¹⁹. O Decreto-Lei n.º 189-B/76, de 15 de Março, reconheceu a todo e qualquer indivíduo, nacional ou estrangeiro, o direito de circular livremente no território nacional, ainda que sob condição de os estrangeiros não fazerem qualquer ingerência na vida política do país. Pretendeu-se com este diploma apetrechar o Governo com um instrumento jurídico que estabelecesse um mínimo de garantias aos estrangeiros, não permitindo a pura arbitrariedade policial que caracterizava o regime anterior, mas que também não amarrasse as autoridades a um formalismo que dificultasse a defesa e realização dos interesses nacionais. O artigo 1.º, n.º 1, permitia a expulsão do país dos cidadãos estrangeiros que nele houvessem entrado clandestinamente, bem como os que atentassem contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes, participassem de forma activa em acções políticas sem para tanto estarem devidamente autorizados pelo Governo ou não respeitassem as condições estabelecidas para a sua estada. Nos termos dos números 3 e 4 daquele artigo 1.º, era considerado residente habitualmente em Portugal o cidadão estrangeiro que tivesse residência no país há mais de seis meses e houvesse cumprido com as disposições de polícia aquando da sua entrada e durante a estada em Portugal. Competia à Direcção do Serviço de Estrangeiros decidir a expulsão de estrangeiros (artigo 2.º, n.º 1), sendo que da decisão cabia recurso hierárquico para o Ministro da Administração Interna; recurso contencioso desta última decisão para o Supremo Tribunal Administrativo só seria admissível quando se tratasse de estrangeiro habitualmente residente em Portugal (artigo 2.º, n.º 4); qualquer dos recursos tinha efeito suspensivo (artigo 3.º, n.º 2). A decisão de expulsão de estrangeiro podia ainda determinar a do seu cônjuge, ascendentes e descendentes a seu cargo, bem como outros indivíduos de nacionalidade estrangeira que dele dependessem economicamente sempre que não estivesse assegurada a sua subsistência (artigo 6.º). Sempre que o estrangeiro não pudesse suportar as despesas necessárias ao abandono do país, estas seriam custeadas pelo Estado (artigo 9.º, n.º 1). Este diploma viria a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 582/76, de 22 de Julho, de modo a harmonizar o regime jurídico da expulsão com os preceitos da Lei fundamental entretanto entrada em vigor. O texto preambular destoutro

⁹¹⁹ Este diploma veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro, artigo 73.º, alínea d).

diploma sublinhou a inovação representada pela atribuição às autoridades judiciais da competência para proferir decisões de expulsão e o facto de se ter imprimido ao processo de expulsão a simplicidade e celeridade requeridas, sem deixar de acautelar as necessárias garantias de defesa dos cidadãos estrangeiros. Passaram a ser competentes para proferir decisões de expulsão os tribunais de polícia da comarca de Lisboa (artigo 5.º n.º 1), ainda que o recurso delas interposto tenha deixado de ter efeito suspensivo (artigo 5.º n.º 2).

O Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro, foi elaborado pela conveniência em reunir num único diploma a legislação reguladora da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, em ordem a facilitar o conhecimento da lei por parte dos interessados e a sua aplicação pelas entidades competentes, revendo normas já desajustadas por forma a adaptá-las às exigências do interesse nacional e disciplinando situações até agora não previstas na lei. O artigo 5.º previu como tipos de visto o diplomático, de serviço e consular, sendo que este último podia ser de trânsito, de turismo ou negócios, ou para fixação de residência (artigo 7.º n.º 2); passou a existir ainda o visto de permanência até sessenta dias, concedido em território nacional aos estrangeiros que desejassem permanecer em Portugal por período de tempo superior ao que lhes fora facultado à entrada do país (artigo 14.º). Os estrangeiros que pretendessem exercer uma actividade profissional no país teriam de obter um visto prévio de trabalho (artigo 16.º). A autorização para residir em Portugal devia ser solicitada pelo titular de visto para fixação de residência junto do Serviço de Estrangeiros (artigo 31.º, n.º 1), sendo que, na apreciação do pedido, o Serviço deveria atender a critérios como o cumprimento, por parte do interessado, das leis portuguesas, nomeadamente das referentes a estrangeiros; os meios de subsistência de que o interessado dispusesse; as finalidades pretendidas com a estada e sua viabilidade; e os laços familiares existentes com os residentes no país, nacionais ou estrangeiros (artigo 32.º). As autorizações de residência podiam ser de três tipos – tipo A, válida por um ano e renovável por períodos iguais; tipo B, válida por cinco anos, renovável por iguais períodos (concedida a estrangeiro residente no país há 5 anos consecutivos); tipo C, vitalícia (concedida a estrangeiro residente no país há 20 anos consecutivos). Um dos motivos de expulsão de estrangeiros do território nacional era, à semelhança do instituído na legislação anterior, a interferência por qualquer forma na vida política portuguesa sem prévia autorização do Governo [artigo 42.º, n.º 1, alínea d)]. A expulsão dependia de decisão judicial (artigo 45.º), da qual cabia recurso com efeito meramente devolutivo (artigo 49.º). Sempre que o estrangeiro não pudesse suportar as despesas necessárias ao abandono do país, estas eram custeadas pelo Estado (artigo 57.º, n.º 1). Aos estrangeiros que, pretendendo obter autorizações de residência ou suas renovações,

demonstrassem impossibilidade ou dificuldade em satisfazer o pagamento da respectiva taxa, podia o director do Serviço de Estrangeiros conceder, excepcionalmente, a isenção ou redução de 50% do seu montante (artigo 60.º). As infracções eram punidas com pena de multa (artigos 61.º e seguintes). O Decreto-Lei n.º 333/82, de 19 de Agosto, constatando o “crescente número de cidadãos estrangeiros que, não dispondo de meios de subsistência, garantem a sua sobrevivência no País recorrendo à mendicidade, à prática de actos ilícitos e à exploração da tradicional hospitalidade portuguesa”, aditou ao Decreto-Lei n.º 264-B/81 o artigo 2.º-A, nos termos do qual impediu a entrada e permanência no país de estrangeiros que não dispusessem de meios de subsistência suficientes. Na sequência deste diploma, o Decreto n.º 1/83, de 13 de Janeiro, veio especificar que os estrangeiros deveriam dispor, em meios de pagamento, *per capita*, do equivalente a 5000\$00, por cada entrada, e a 500\$00 por cada dia de permanência (artigo 1.º), podendo o *per diem* ser dispensado desde que os interessados provassem ter alimentação e alojamento assegurados durante a sua estada no país (artigo 2.º). Estes quantitativos viriam a ser revistos pelo Decreto-Lei n.º 312/86, de 24 de Setembro que, a mais disso, esclareceu que aquela exigência não se aplicava aos nacionais de Estados membros das Comunidades Europeias (artigo 2.º).

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias viera, naturalmente, exigir novas medidas neste domínio. O Decreto-Lei n.º 267/87, de 2 de Julho, regulou o acesso ao território português por parte de cidadãos de outros Estados membros da Comunidade, dando cumprimento às disposições de direito comunitário derivado reguladoras da matéria. O artigo 2.º autorizou a entrar e permanecer em território nacional os trabalhadores assalariados nacionais de um Estado membro, os nacionais de um Estado membro que beneficiassem do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, o cônjuge e descendentes menores de 21 anos ou a cargo destes nacionais, os ascendentes destes nacionais ou dos respectivos cônjuges que estivessem a seu cargo, qualquer outro familiar destes nacionais que estivesse a seu cargo ou que com eles residisse. A entrada em território nacional de indivíduos nacionais de um Estado membro passou a fazer-se mediante a simples apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte válidos (artigo 3.º, n.º 1). Os familiares “extra-comunitários” seriam admitidos em território nacional ao abrigo da lei geral, beneficiando, porém, de todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários (artigo 3.º, n.º 2). Os títulos de residência a conceder eram o cartão de residência de nacional de um Estado membro das Comunidades Europeias, o cartão de residência temporária e o cartão de residência (artigo 4.º, n.º 1). O cartão de residência de nacional de um Estado membro das Comunidades Europeias e o cartão de residência seriam válidos por um período de cinco anos, sendo automaticamente

renováveis, a pedido dos interessados, por períodos de dez anos (artigo 13.º, n.º 1); as interrupções de residência que não ultrapassassem seis meses consecutivos e as ausências motivadas pelo cumprimento de obrigações militares não afectavam a validade dos ditos cartões (artigo 13.º, n.º 2). A decisão relativa à concessão ou à recusa do primeiro título de residência devia ser proferida no mais breve prazo e, o mais tardar, nos seis meses seguintes ao pedido (artigo 15.º, n.º 1). Gozavam do direito de permanecer a título definitivo em território nacional o trabalhador assalariado e o beneficiário do direito de estabelecimento que, no momento em que cessassem a sua actividade, tivessem atingido a idade prevista na lei portuguesa para beneficiar de uma pensão de velhice e que, tendo residido ininterruptamente em território nacional há mais de três anos, aí tivessem exercido a sua actividade durante os últimos doze meses; que cessassem o exercício da sua actividade por motivo de incapacidade permanente para o trabalho, desde que tivessem residido em território nacional sem interrupção há mais de dois anos; que, após três anos de actividade e de residência ininterruptas no país, exercessem a sua actividade no território de outro Estado membro, mantendo a sua residência em território nacional, aonde regressavam, pelo menos, uma vez por semana (artigo 18.º, n.º 1). O direito de permanecer a título definitivo comunicava-se aos familiares do trabalhador ou beneficiário do direito de estabelecimento que com eles residissem em território nacional, não se extinguindo com a morte deles (artigo 19.º, números 1 e 2); em algumas circunstâncias, os familiares do trabalhador ou beneficiário do direito de estabelecimento podiam beneficiar do direito de permanecer a título definitivo mesmo que estes últimos tivessem falecido no decurso da sua vida profissional antes de terem adquirido o direito a essa permanência (artigo 19.º n.º 3). Razões de ordem, segurança ou saúde públicas podiam justificar a derrogação do regime assim instituído (artigo 22.º). O Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março, viria transpor para a ordem jurídica nacional as Directivas do Conselho números 90/364/CEE, 90/365/CEE e 90/366/CEE, de 28 de Junho de 1990, alargando o direito de residência aos nacionais dos Estados membros que dele ainda não beneficiavam⁹²⁰. Mais recentemente, a Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto, regulou o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do

⁹²⁰ O Decreto-Lei n.º 250/98, de 11 de Agosto, introduziu algumas alterações ao Decreto-Lei n.º 60/93, tendo em vista, essencialmente, tornar mais clara a aplicação das normas de direito comunitário aos estrangeiros membros da família de cidadãos portugueses, em todas as situações abrangidas pelo regime comunitário e fixar o sentido a dar ao n.º 1 do art. 2.º das Directivas números 90/364/CEE e 90/365/CEE.

Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril⁹²¹. Sobre o último destes diplomas versaremos *infra*, a propósito do estatuto de estrangeiros privilegiados de que beneficiam os cidadãos dos Estados membros da União, que, de resto, deixam de ser considerados estrangeiros para efeitos das sucessivas leis de imigração, no que José de Melo Alexandrino vê uma mudança de paradigma na regulação da imigração em Portugal⁹²². Com a instituição da cidadania europeia, a categoria de estrangeiro fica de certo modo restrita aos cidadãos extra-comunitários e aos apátridas⁹²³.

Até 1992, não existiu uma política de imigração concertada, em termos de controlo da imigração e no âmbito social, situação tornada insustentável à medida que Portugal foi conhecendo crescentes vagas de imigração. Só com o XIII Governo Constitucional (1995-1999), todavia, é que a política de imigração começa verdadeiramente a ganhar forma, para se consolidar e definir no XIV Governo (1999-2002)⁹²⁴. A incongruência e inoperatividade do quadro normativo em vigor eram propícias à clandestinidade dos estrangeiros, o que acabou por justificar medidas de excepção. Em vista dos alarmantes números de estrangeiros indocumentados em território nacional, procedeu-se, com o Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro, a uma regularização extraordinária dos estrangeiros não comunitários, concedendo uma assumida preferência aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa. Aos cidadãos não comunitários a residir em território português sem a autorização legalmente necessária foi concedida a possibilidade de requererem a regularização da sua situação, sob condição de a respectiva entrada no país ter ocorrido até ao 180.º dia anterior à data da entrada em vigor do diploma (13 de Outubro de 1992) e disporem, comprovadamente, de condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência. Os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa viram-lhes reconhecido, ademais, o direito de usar daquela faculdade se a sua entrada no país se reportasse a data anterior a 1 de Junho de 1986 e se verificasse a sua presença continuada em território nacional a partir dessa data (não contando para este efeito ausências de curta duração para assistência à família, férias ou outros motivos excepcionalmente atendíveis). Excluídos desta faculdade foram os indivíduos que houvessem sido condenados em pena privativa da liberdade de duração não inferior a 1 ano, os que se encontrassem em qualquer das circunstâncias previstas como fundamento de expulsão (salvo

⁹²¹ As normas desta lei aplicáveis a familiares são extensíveis aos familiares de cidadãos de nacionalidade portuguesa, independentemente da sua nacionalidade (artigo 3.º, n.º 5).

⁹²² Cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

⁹²³ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 357.

⁹²⁴ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 109 e 114.

a entrada irregular no país e o desrespeito das leis portuguesas referentes a estrangeiros) e os que, tendo sido expulsos do país, se encontrassem no período de interdição de entrada em território nacional. O regime excepcional previsto foi fixado para vigorar por um período máximo de quatro meses, prazo que veio, no entanto, a ser alargado pelo Decreto-lei n.º 63/93, de 5 de Março, que, ponderando “o tipo de interesses envolvidos e os termos em que a garantia dos direitos fundamentais das pessoas constituem uma trave mestra do Estado de direito democrático e do ordenamento jurídico português”, prorrogou o prazo de vigência do regime excepcional até ao dia 5 de Março de 1993. Nova regularização extraordinária veio a ser levada a cabo pela Lei n.º 17/96, de 24 de Maio, expressamente dirigida aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa residentes em território nacional sem a necessária autorização legal, ainda que extensível aos demais estrangeiros não comunitários ou equiparados que se encontrassem a residir em território nacional sem autorização legal, desde que estes tivessem entrado no país até 25 de Março de 1995 e nele tivessem residido continuamente e dispusessem de condições económicas mínimas para assegurarem a subsistência, designadamente pelo exercício de uma actividade profissional remunerada⁹²⁵.

Explicado pela necessidade de dar resposta às novas exigências que a Portugal se colocavam como país de imigração situado num espaço comunitário e como reflexo necessário da aplicação de convenções internacionais das quais Portugal é signatário, o Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março, propôs-se “aperfeiçoar a disciplina de concessão de vistos, clarificar o regime de concessão de autorizações de residência e reforçar as garantias de controlo para obviar situações de permanência ilegal no país, com todo o cortejo de possíveis ofensas à dignidade do cidadão e de diminuição das suas garantias”. Para a entrada no território nacional, os estrangeiros deviam ser, não apenas portadores de passaporte, mas também titulares de visto válido concedido nos termos deste diploma ou de visto uniforme concedido pelas competentes autoridades dos outros Estados membros das Comunidades Europeias cuja validade fosse reconhecida por Portugal (artigo 6.º, n.º 1). Não era permitida a entrada e permanência no país de estrangeiros que não dispusessem de meios de subsistência suficientes quer para o período da estada, quer para a viagem para o país no qual a sua admissão estivesse garantida, ou que não estivessem em condições de adquirir legalmente estes meios (artigo 7.º, n.º 1). Nas situações em que se verificassem razões humanitárias, de

⁹²⁵ Não puderam, no entanto, beneficiar de regularização extraordinária as pessoas condenadas, por sentença transitada em julgado, em pena privativa da liberdade de duração não inferior a um ano; as abrangidas por qualquer das circunstâncias previstas como fundamento da expulsão do território nacional; as sujeitas a interdição de entrada subsequente a uma decisão de expulsão do país; ou que tenham sido indicadas para efeitos de não admissão por qualquer das partes contratantes no âmbito do Sistema de Informações Schengen.

interesse nacional ou obrigações internacionais, reconhecidas por despacho do Ministro da Administração Interna, seria autorizada a entrada no país de estrangeiros que não reunissem os requisitos legais exigidos para o efeito (artigo 8.º, n.º 1). Foi prevista a criação de uma lista nacional e de uma lista comum, a nível comunitário, de pessoas não admissíveis por, designadamente, terem sido expulsas do país ou existirem fortes indícios de que tencionam praticar um delito grave ou de que constituíam uma ameaça para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de um Estado membro da Comunidade Europeia (artigo 10.º, n.º 1), com o que a concessão de vistos passou a estar dependente da inexistência de impedimentos fixados a nível comunitário. O visto de trabalho – destinado a permitir a entrada em território português para o exercício, temporário, de uma actividade profissional por conta de outrem ou por conta própria – não seria exigido aos residentes, nem aos estrangeiros que beneficiassem de regime mais favorável por força de instrumentos internacionais de que Portugal fosse parte (artigo 18.º, n.º 3). O visto uniforme – que podia consistir num visto de trânsito ou num visto de curta duração – permitia ao seu titular transitar pelo território dos Estados membros da Comunidade Europeia a fim de se dirigir para um país terceiro, não podendo a duração de um trânsito exceder cinco dias ou fazer uma ou mais entradas no território dos Estados membros da Comunidade Europeia, nem podendo a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas exceder três meses por semestre (artigo 21.º). Para a emissão do visto uniforme era necessário, entre outras coisas, que o documento de viagem fosse reconhecido e válido para todos os Estados membros da Comunidade Europeia [artigo 34.º, n.º 1, alíneas c) e d)], de modo a permitir o seu reconhecimento pelos outros Estados membros (artigo 34.º, n.º 2). O visto de trabalho só podia ser concedido com parecer favorável da Inspeção-Geral do Trabalho (artigo 26.º, n.º 1) e este seria sempre negativo quando se verificasse desemprego no sector profissional em questão [art. 26.º, n.º 3, alínea d)]. Aos estrangeiros a quem fosse concedida autorização para residir era passado um título de residência (artigo 56.º, n.º 1), que podia ser anual, temporário ou vitalício (artigo 57.º). Podia ser cancelada a autorização de residência concedida a estrangeiros que, em cada ano, permanecessem no território nacional menos de seis meses, seguidos ou interpolados, que não cumprissem as condições exigidas para a sua estada como residentes ou que pudessem comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de outros Estados membros da Comunidade Europeia (artigo 62.º, n.º 1). Em casos excepcionais de reconhecido interesse nacional, verificados por despacho do Ministro da Administração Interna, podia ser concedida ou renovada autorização de residência a estrangeiros com dispensa dos requisitos exigidos (artigo 64.º, n.º 1). Entre os

fundamentos da expulsão constavam o facto de a presença ou actividades do estrangeiro constituírem ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais, bem como o facto de os estrangeiros interferirem de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais [artigo 67.º, n.º 1, alíneas c) e d)]. Ao estrangeiro expulso era vedada a entrada em território nacional por período não inferior a três anos (artigo 73.º). O auxílio à imigração ilegal era punido com prisão até dois anos (artigo 93.º, n.º 1) ou de um a três anos, caso o auxílio fosse prestado com intenção lucrativa (artigo 93.º, n.º 2); tratando-se de actividade organizada, as penas de prisão poderiam ir até um máximo de oito anos (artigo 94.º). Eram previstas ainda contra-ordenações para os casos de permanência em território nacional para além do período autorizado, transporte de cidadão com entrada não autorizada, exercício de actividade profissional sem visto de trabalho, etc. (artigos 99.º a 111.º).

3.1.2. Schengen e o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto

Portugal aderiu ao *Acordo de Schengen* através do Protocolo de Bona, firmado em 25 de Junho de 1991. A Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, publicada em 25 de Novembro, aprovaria, para adesão, o *Protocolo de Adesão ao Acordo Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns*, assinado em Schengen a 14 de Junho de 1985, e o *Acordo de Adesão à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985*, assinada em Schengen em 19 de Junho de 1990⁹²⁶, o que obrigou a um reforço da capacidade de actuação no controlo do trânsito de pessoas nas fronteiras nacionais, que passaram a constituir fronteiras externas do espaço europeu, na luta contra a imigração ilegal, bem como no cumprimento das demais atribuições legais no quadro da política de segurança interna e de cooperação internacional que Portugal mantém⁹²⁷. O Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, definiu o novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português, tornado necessário pela entrada de Portugal no Espaço Schengen. “A livre circulação de pessoas nos países que integram a União Europeia e o Espaço Schengen – lê-se no texto preambular – surge como uma pedra

⁹²⁶ Um e outro, ratificados pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/93, de 25 de Novembro.

⁹²⁷ Cf., texto preambular da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 14 de Maio, que procurou contribuir para a adaptação das estruturas aeroportuárias às novas exigências impostas por Schengen, cuidando da criação de espaços próprios para a instalação, em condições de dignidade, dos passageiros considerados inadmissíveis e dos que aguardem decisão de pedido de asilo formulado no aeroporto.

fundamental na construção europeia, assente na concretização de uma ideia potenciadora de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Com vista a um desenvolvimento coerente e seguro deste princípio, importa estabelecer os adequados meios de controlo dos fluxos migratórios, tendo em vista a salvaguarda de interesses legítimos do Estado e dos imigrantes, a quem se pretende assegurar condições de integração harmoniosa na comunidade nacional. Por outro lado, torna-se imperioso adequar a legislação ora em vigor às normas e medidas que têm vindo a ser tomadas no âmbito de convenções internacionais de que Portugal é Estado signatário, nomeadamente como membro da União Europeia e parte nos Acordos de Schengen. Para atingir estes objectivos, impõe-se a necessidade de assegurar um controlo eficaz das fronteiras externas, a adopção de um regime de vistos adequado aos interesses de Portugal como parte integrante de um espaço de livre circulação de pessoas, a simplificação do regime de residência através da limitação dos tipos de autorização e o reforço dos direitos decorrentes de cada um dos respectivos títulos”. Ainda nos termos do texto preambular, o Governo procurou garantir aos estrangeiros familiares de cidadão português um tratamento não menos favorável do que o concedido a familiares de outros cidadãos da União Europeia (artigos 51.º e 58.º), introduziu um novo mecanismo legal de apoio ao retorno voluntário aos países de origem, como forma alternativa à expulsão (artigo 100.º), e agravou as penas aplicáveis ao crime de auxílio à imigração ilegal (artigos 134.º e 135.º), para além de ter actualizado as coimas respeitantes às contra-ordenações previstas (artigos 140.º e ss.).

Passa a dever ser recusada a entrada em território português aos estrangeiros que não reúnam cumulativamente os requisitos previstos ou que constituam perigo ou grave ameaça para a ordem pública, segurança nacional ou relações internacionais de Estados membros da União Europeia ou de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação (artigo 11.º). Para entrada ou saída do território português os estrangeiros têm de ser portadores de um documento de viagem válido reconhecido, de validade superior à duração da estada, salvo tratando-se da reentrada de um estrangeiro residente no país (artigo 12.º, números 1 e 2), para além de titularem visto válido e adequado às finalidades da deslocação, concedido nos termos deste diploma ou pelas autoridades competentes dos Estados parte na Convenção de Aplicação (artigo 13.º, n.º 1). Não é permitida a entrada no país de estrangeiros que não disponham de meios de subsistência suficientes quer para o período da estada, quer para a viagem para o país no qual a sua admissão esteja garantida, ou que não estejam em condições de adquirir legalmente esses meios; devendo os estrangeiros dispor, em meios de pagamento, *per capita*, dos valores fixados por portaria do Ministro da Administração Interna (dispensáveis aos que provem ter alimentação e alojamento assegurados durante a respectiva

estada), actualizados automaticamente de acordo com as percentagens de aumento da remuneração mínima nacional mais elevada (artigo 14.º). Sem prejuízo de formas de turismo ou intercâmbio juvenil, a autoridade competente deve recusar a entrada no país aos estrangeiros menores de 18 anos quando desacompanhados de quem exerce o poder paternal ou quando em território português não exista quem, devidamente autorizado pelo representante legal, se responsabilize pela sua estada (artigo 16.º, n.º 1). Salvo em casos excepcionais, devidamente justificados, não é autorizada a entrada em território português de menor estrangeiro quando o titular do poder paternal ou a pessoa a quem esteja confiado não seja admitido no país; do mesmo modo que, se o menor estrangeiro não for admitido em território português, deverá ser recusada a entrada à pessoa a quem tenha sido confiado (artigo 16.º, números 2 e 3). A recusa de entrada em território nacional é da competência dos inspectores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras responsáveis pelos postos de fronteira e, na sua ausência ou impedimento, dos inspectores de serviço ali colocados (artigo 18.º, n.º 1). A decisão de recusa de entrada será proferida após audição do cidadão estrangeiro, devendo ser notificada ao interessado com indicação dos seus fundamentos, do direito de recurso e do prazo para a sua interposição (artigo 22.º, números 1 e 2). Da decisão cabe recurso hierárquico para o director do SEF, a interpor no prazo de 30 dias, com efeito meramente devolutivo (artigo 23.º). O transportador que proceda ao transporte para território português, por via aérea ou marítima, de cidadão estrangeiro a quem seja recusada a entrada fica obrigado a promover o seu retorno, no mais curto espaço de tempo possível, para o ponto onde começou a utilizar o meio de transporte, ou, em caso de impossibilidade, para o país onde foi emitido o respectivo documento de viagem ou para qualquer outro local onde a sua admissão seja garantida; sendo que, enquanto não se efectuar o reembarque, o passageiro ficará a seu cargo (artigo 21.º, números 1 e 2). É interditada a entrada em território português aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen, bem como aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão na lista nacional em virtude de terem sido expulsos do país; terem sido reenviados para outro país ao abrigo de um acordo de readmissão; terem sido condenados em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano; existirem fortes indícios de terem praticado factos puníveis graves; existirem fortes indícios de que tencionam praticar factos puníveis graves ou de que constituem uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de um Estado membro da União Europeia ou de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação; terem beneficiado do apoio do Estado Português para regresso voluntário ao país de origem (artigo 25.º, números 1 e 2).

No estrangeiro podem ser concedidos vistos de escala, de trânsito, de curta duração, de residência, de estudo, de trabalho e de estada temporária (artigo 27.º), sendo que os vistos de escala, de trânsito e de curta duração podem ser válidos para um ou mais Estados parte da Convenção de Aplicação (artigo 28.º, n.º 1). O visto de escala destina-se a permitir ao seu titular, quando utilize uma ligação internacional, a passagem por um aeroporto ou um porto de um Estado parte na Convenção de Aplicação (artigo 31.º, n.º 1). O visto de trânsito destina-se a permitir a entrada em território português a quem se dirija para um país terceiro no qual tenha garantida a admissão; pode ser concedido para uma, duas ou, excepcionalmente, várias entradas, não podendo a duração de cada trânsito exceder cinco dias (artigo 32.º). O visto de curta duração destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular para fins que, sendo aceites pelas autoridades competentes, não justifiquem a concessão de outro tipo de visto – pode ser concedido com um prazo de validade de um ano e para uma ou mais entradas, não podendo a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas exceder três meses por semestre a contar da data da primeira passagem de uma fronteira externa; em casos devidamente fundamentados, e quando tal se revele de interesse para o país, poderá ser concedido um visto de múltiplas entradas a determinadas categorias de pessoas com um prazo de validade superior a um ano, mas inferior a cinco (artigo 33.º). O visto de residência destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular a fim de solicitar autorização de residência; é válido para duas entradas em território português e habilita o seu titular a nele permanecer seis meses (artigo 34.º). O visto de estudo destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de seguir um programa de estudos num estabelecimento de ensino oficialmente reconhecido, realizar trabalhos de investigação científica para obtenção de um grau académico, frequentar um estágio complementar de estudos concluídos no país ou no estrangeiro, frequentar estágios em empresas, serviços públicos ou centros de formação que não sejam considerados estabelecimentos oficiais de ensino; é válido para múltiplas entradas e pode ser concedido para permanência até um ano, mas não permite ao seu titular exercer qualquer actividade profissional (artigo 35.º). O visto de trabalho destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de exercer temporariamente uma actividade profissional, assalariada ou não; é válido para uma, duas ou múltiplas entradas e pode ser concedido para permanência até um ano; apenas permite ao seu titular exercer a actividade profissional que justificou a sua concessão (artigo 36.º)⁹²⁸. O visto de estada temporária destina-se a permitir a entrada em

⁹²⁸ O visto de trabalho compreende os seguintes tipos: I, para exercício de uma actividade profissional no âmbito do desporto; II, para exercício de uma actividade profissional no âmbito dos espectáculos; III, para

território português ao seu titular para tratamento médico em estabelecimentos de saúde oficiais ou oficialmente reconhecidos, bem como para acompanhamento de familiares naquelas condições, e ainda em casos excepcionais, devidamente fundamentados; é válido para múltiplas entradas em território nacional e pode ser concedido para permanência até um ano; não permite ao seu titular exercer qualquer actividade profissional (artigo 38.º).

Na apreciação do pedido de visto de residência atender-se-á, designadamente, à finalidade pretendida com a estada e a sua viabilidade, aos meios de subsistência de que o interessado dispõe para viver no país e às respectivas condições de alojamento (artigo 39.º, n.º 1). As condições de que depende a emissão de vistos para o exercício de actividades profissionais são elencadas nos artigos 41.º e seguintes. O acesso de cidadãos não comunitários ao exercício de actividades profissionais assalariadas em território português pode ser autorizado, devendo, porém, ter-se em consideração que a oferta de emprego é preferencialmente satisfeita por trabalhadores comunitários, bem como por trabalhadores não comunitários com residência legal no país (artigo 41.º, n.º 1). Os trabalhadores sazonais podem ser admitidos por um prazo máximo de 6 meses, por cada período de 12 meses, devendo permanecer fora do território português pelo menos durante 6 meses antes de nele poderem ser novamente admitidos para efeitos de emprego (artigo 42.º, n.º 1)⁹²⁹. Os restantes trabalhadores assalariados apenas poderão ser admitidos em território português para efeitos de emprego por um período inicial não superior a dois anos (artigo 42.º, n.º 3)⁹³⁰. O visto de residência para exercício de actividades assalariadas e o visto de trabalho IV só podem ser concedidos com parecer favorável do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho ou da respectiva secretaria regional, no caso de a actividade ser exercida nas Regiões Autónomas (artigo 43.º, n.º 1).

Nos postos de fronteira podem ser concedidos vistos de trânsito, de curta duração e vistos especiais (artigo 47.º). Os vistos de trânsito e de curta duração são concedidos, a título excepcional, ao estrangeiro que, por razões imprevistas, não tenha podido solicitar um visto à autoridade competente, desde que o interessado seja titular de documento de viagem válido que permita a passagem da fronteira, disponha de meios de subsistência, não esteja inscrito quer na lista nacional quer na lista comum de pessoas não admissíveis, não constitua uma

exercício de uma actividade profissional independente no âmbito de uma prestação de serviços; e iv, para exercício de uma actividade profissional assalariada (artigo 37.º).

⁹²⁹ Os trabalhadores sazonais poderão ser autorizados a prolongar a permanência para lhes permitir concluir o trabalho que justificou a sua admissão em território português, não podendo, porém, a duração total da estada exceder seis meses (artigo 44.º, n.º 1).

⁹³⁰ Os demais trabalhadores poderão ser autorizados a prolongar a permanência se, no momento do respectivo pedido, continuarem a verificar-se as condições que justificaram a sua admissão em território português (artigo 44.º, n.º 2).

ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de um Estado membro da União Europeia e tenha garantidas a viagem para o país de origem ou para o país de destino, bem como a respectiva admissão; estes vistos só podem ser concedidos para uma entrada e a sua validade não deve ultrapassar 5 ou 15 dias, respectivamente (artigo 48.º). Por razões humanitárias ou de interesse nacional, reconhecidas por despacho do Ministro da Administração Interna, poderá ser concedido um visto especial, válido apenas para o território português⁹³¹, para entrada e permanência temporária no país a estrangeiros que não reúnam os requisitos legais exigíveis para o efeito (artigo 49.º, números 1 e 2).

Os estrangeiros admitidos no país, com ou sem exigência de visto, terão de possuir documento de viagem válido reconhecido se pretenderem permanecer mais tempo do que o concedido à entrada da fronteira (artigo 52.º). Aos estrangeiros titulares de um visto de trânsito ou de curta duração que desejarem permanecer no país ou no território dos Estados parte na Convenção de Aplicação por período de tempo superior ao que lhes foi facultado à entrada pode, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, ser autorizada a prorrogação da permanência, a qual pode ser válida para um ou mais Estados (artigo 53.º, números 1 e 2). Se o interessado for titular de um visto de trânsito, a prorrogação de permanência pode ser concedida até cinco dias; no caso de o interessado ser titular de um visto de curta duração válido para todos os Estados parte na Convenção de Aplicação, a prorrogação não pode ter como consequência que a estada exceda 90 dias por semestre a contar da data da primeira passagem da fronteira externa; sempre que a prorrogação pretendida tenha como consequência que a estada exceda 90 dias por semestre, a sua concessão será limitada a Portugal (artigo 53.º, n.º 3). Aos estrangeiros admitidos no País sem exigência de visto que nele pretendam permanecer para além do tempo permitido nos termos das convenções internacionais de que Portugal é parte poderá, em circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas, ser prorrogada a permanência, num máximo de duas prorrogações até 90 dias cada uma (artigo 53.º, números 4 e 5). Aos estrangeiros titulares de vistos de estudo, trabalho e estada temporária poderá ser prorrogada, em casos devidamente fundamentados, a permanência até um ano, desde que se mantenham os motivos que determinaram a concessão do respectivo visto; o período total de permanência autorizado, a contar da data da entrada em território português, não pode exceder o limite de três anos, salvo nos casos em que o visto foi concedido para prosseguir um programa de estudos ou frequentar um estágio complementar (artigo 54.º, números 1 a 3). Se o interessado tiver sido

⁹³¹ Ainda assim, se a pessoa admitida nestas condições constar do SIS, a respectiva admissão será comunicada às autoridades competentes dos outros Estados parte na Convenção de Aplicação (artigo 49.º, n.º 4).

admitido em território português com visto especial, poderá ser prorrogada a sua permanência até 60 dias (artigo 54.º, n.º 4).

O reagrupamento familiar é regulado nos artigos 56.º a 58.º, estabelecendo-se neste último preceito que os estrangeiros membros da família de um cidadão português, que dele dependam e com ele pretendam residir em território nacional, beneficiam do regime previsto no Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março, para os familiares de cidadãos da União Europeia que gozem do direito de permanência a título definitivo. É reconhecido o direito ao reagrupamento familiar em território português aos estrangeiros membros da família de um cidadão residente que com ele tenham vivido noutro país ou que dele dependam; incluídos aqui o cônjuge, os filhos a cargo menores de 21 anos ou incapazes, os menores adoptados, os ascendentes a cargo, irmãos menores se sob tutela (artigos 56.º, n.º 1, e 57.º). O cidadão residente que pretenda beneficiar deste direito deverá apresentar o respectivo pedido junto do SEF e provar que dispõe de alojamento adequado e de meios de subsistência suficientes para suprir as necessidades da sua família; à data da apresentação do pedido, o interessado deve estar habilitado com uma autorização de residência válida, no mínimo, por mais um ano (artigo 56.º, números 2 e 3).

O pedido de autorização de residência pode ser formulado pelo interessado ou pelo representante legal e deve ser apresentado junto do SEF, podendo ser extensivo aos menores a cargo do requerente (artigo 80.º). A concessão da autorização de residência depende da presença do requerente em território português, da sua posse de visto de residência válido⁹³² e da inexistência de qualquer facto que, se fosse conhecido pelas autoridades competentes, teria obstado à concessão do visto (artigo 81.º). Em casos excepcionais de reconhecido interesse nacional ou por razões humanitárias, o Ministro da Administração Interna pode conceder a autorização de residência a cidadãos estrangeiros que não preencham os requisitos exigidos (artigo 88.º, n.º 1). A autorização de residência pode ser temporária ou permanente (artigo 82.º, n.º 1). No primeiro caso, será válida pelo período de dois anos a partir da data da emissão do respectivo título e renovável por períodos iguais (artigo 83.º, n.º 1); no segundo caso, não tem limite de validade, ainda que o título de residência deva ser renovado de cinco em cinco anos (artigo 84.º). Podem beneficiar de uma autorização de residência permanente os estrangeiros que residam legalmente em território português há, pelo menos, 10 anos

⁹³² Não carecem de visto para obtenção de autorização de residência os menores estrangeiros nascidos em território português que dele não se tenham ausentado por período superior a um ano nem os estrangeiros que tenham deixado de beneficiar de direito de asilo em Portugal em virtude de terem cessado as razões com base nas quais obtiveram essa protecção. Pode igualmente ser concedida autorização de residência com dispensa de visto ao cônjuge e filhos a cargo de nacionais de Estados parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que, por motivos de força maior, não tenham podido obter o respectivo visto de residência (artigo 87.º).

consecutivos, desde que, durante os últimos 10 anos de residência em território português, não tenham sido condenados em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem 1 ano de prisão (artigo 85.º). Os menores estrangeiros nascidos em território português beneficiam de estatuto de residente idêntico ao concedido a qualquer dos seus progenitores, devendo qualquer deles apresentar o respectivo pedido nos seis meses seguintes ao registo de nascimento do menor (artigo 89.º). O título de residência substitui, para todos os efeitos legais, o bilhete de identidade de cidadão estrangeiro, sem prejuízo do regime previsto na Convenção de Brasília, de 7 de Setembro de 1971 (artigo 90.º). A autorização de residência não é exigida aos agentes diplomáticos e consulares acreditados em Portugal, ao pessoal administrativo e doméstico ou equiparado que venha prestar serviço nas missões diplomáticas ou postos consulares dos respectivos Estados, nem aos membros das suas famílias, os quais serão habilitados com cartão de identidade emitido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e visado pelo SEF (artigo 96.º).

A renovação da autorização de residência temporária deve ser solicitada pelos interessados até 30 dias antes de expirar a sua validade. Na apreciação do pedido o SEF atenderá, designadamente, aos meios de subsistência de que o interessado disponha, às suas condições de alojamento e ao seu cumprimento das leis portuguesas, nomeadamente das referentes a estrangeiros (artigo 91.º, números 1 e 2). A autorização de residência de estrangeiros em cumprimento de pena de prisão só poderá ser renovada desde que não tenha sido decretada a sua expulsão (artigo 92.º, n.º 1). A autorização de residência será cancelada sempre que o estrangeiro residente tenha sido objecto de uma decisão de expulsão do território nacional (artigo 93.º, n.º 1). Também pode ser cancelada quando o interessado, sem razões atendíveis, se ausente do país por 6 meses seguidos ou 8 meses interpolados, no período total de validade da autorização (tratando-se de autorização de residência temporária), ou por 24 meses seguidos ou, num período de 3 anos, 30 meses interpolados, em caso de autorização de residência permanente (artigo 93.º, n.º 2). O cancelamento da autorização de residência deve ser notificado ao interessado e ao ACIME com indicação dos fundamentos da decisão e implica a apreensão do correspondente título (artigo 93.º, n.º 4).

Serão expulsos do território português os cidadãos estrangeiros que penetrem ou permaneçam irregularmente no território português, que atentem contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes, cuja presença ou actividades no país constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado português ou dos seus nacionais, que interfiram de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais, ou que tenham praticado actos que, se fossem conhecidos pelas

autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no país (artigo 99.º, n.º 1). Antes de ser instaurado processo de expulsão, o cidadão estrangeiro poderá, em casos fundamentados, ser notificado para abandonar voluntariamente o território português no prazo que lhe for fixado, entre 10 e 20 dias (artigo 100.º). Pode ser aplicada a pena acessória de expulsão ao estrangeiro, não residente no país, condenado por crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão; ao estrangeiro, residente no país há menos de 4 anos, condenado por crime doloso em pena superior a 1 ano de prisão; e ao estrangeiro, residente no país há mais de 4 anos e menos de 10, condenado em pena superior a 3 anos de prisão. A pena acessória de expulsão pode igualmente ser aplicada ao estrangeiro residente no país há mais de 10 anos, sempre que a sua conduta constitua uma ameaça suficientemente grave para a ordem pública ou segurança nacional (artigo 101.º). A expulsão não pode ser efectuada para qualquer país onde o estrangeiro possa ser perseguido pelos motivos que, nos termos da lei, justificam a concessão do direito de asilo, devendo ser encaminhado para outro país que o aceite; cabe ao interessado invocar o receio de perseguição e apresentar a respectiva prova (artigo 105.º). Ao estrangeiro expulso é vedada a entrada em território nacional por período não inferior a cinco anos (artigo 106.º). A expulsão pode ser determinada por autoridade judicial ou por autoridade administrativa competente (artigo 102.º); será determinada por autoridade judicial quando revista a natureza de pena acessória ou quando o estrangeiro objecto da decisão tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional, seja titular de autorização de residência válida, ou tenha apresentado pedido de asilo aceite ou ainda pendente (artigo 111.º). A decisão de expulsão conterá obrigatoriamente os fundamentos, as obrigações legais do expulsando, a interdição de entrada em território nacional, com a indicação do respectivo prazo, e a indicação do país para onde não deverá ser encaminhado o estrangeiro que beneficie da garantia prevista no artigo 105.º; a execução da decisão implica a inscrição do expulsando no SIS ou na lista nacional de pessoas não admissíveis, o que será notificado ao expulsando pelo SEF (artigo 116.º). Da decisão de expulsão cabe recurso para o Tribunal da Relação, com efeito meramente devolutivo (artigo 118.º).

O Decreto-Lei n.º 244/98 foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 65/2000, de 26 de Abril. Entre as disposições fixadas por este diploma, avultam a exigência de que, quando o visto de residência for solicitado para permitir o exercício de uma actividade assalariada, a apresentação do pedido de visto seja precedida da comunicação pelo empregador, ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, da existência de uma oferta de emprego e pela obtenção do parecer favorável do Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho (artigo 12.º, n.º 4); a exigência de que o pedido de visto de trabalho seja acompanhado da

promessa de contrato de trabalho ou, tratando-se de prestação de serviços, do contrato de prestação de serviços ou da declaração emitida pela entidade destinatária dos serviços, bem como do comprovativo de inscrição do requerente na respectiva ordem profissional, quando exigível (artigo 14.º, números 1 e 2); e a exigência de que pedido feito por cidadão residente em território nacional, que pretenda beneficiar do direito ao reagrupamento familiar, identifique o requerente e os membros da família a que o pedido respeita e seja instruído com comprovativos dos vínculos familiares invocados, cópias autenticadas dos documentos de identificação dos familiares e comprovativos de que dispõe de alojamento adequado e de meios de subsistência suficientes para suprir as necessidades da sua família (artigo 29.º).

Passado menos de um ano sobre a sua publicação, o Decreto-Lei n.º 244/98 foi alterado pela Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, que instituiu um regime mais favorável de acesso à autorização de residência permanente em benefício dos cidadãos de países de língua oficial portuguesa, a quem passou a ser exigido um período de seis anos de residência legal, contra os dez anos exigidos aos demais estrangeiros extra-comunitários (nova redacção do artigo 85.º, n.º 1). Outras inovações dignas de nota são o facto de os titulares do visto de estudo passarem a poder exercer uma actividade profissional a título complementar, enquanto prosseguirem com aproveitamento a actividade a que o visto se destina (nova redacção do artigo 35.º, n.º 2); a equiparação ao cônjuge, como membro da família de cidadãos portugueses (ainda que não para efeitos de reagrupamento familiar), do companheiro em união de facto há mais de dois anos [nova redacção do artigo 51.º, n.º 2, alínea a)]; e a imposição do dever de comunicação da decisão de não renovação da autorização de residência, e respectivos fundamentos, ao Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (nova redacção do artigo 91.º, n.º 4).

As Grandes Opções do Plano para 2001⁹³³ identificaram, entre as transformações estruturais a empreender, a definição de uma nova política de imigração, contemplando formas e limites para o acolhimento de trabalhadores estrangeiros no nosso país e combatendo energeticamente as redes de imigração ilegal e a exploração de mão-de-obra migrante. Seguiu-se, como ao tempo explicou Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Administração Interna, a matriz fixada por Bruxelas. “Trata-se, pois, da formulação de uma política equilibrada e realista em que os critérios fundamentais na gestão dos fluxos são o da eficácia da capacidade de acolhimento e o do sucesso da integração nas sociedades europeias. Significa isto, uma

⁹³³ Aprovadas pela Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro.

imigração legal e, conseqüentemente, deverá implicar a definição de um estatuto de cidadania para o imigrante, isto é, um conjunto de direitos e deveres definidos mas também garantidos pelos Estados de acolhimento. Ao acolhimento e à integração dos fluxos terá de corresponder um reforço do controle da fronteira externa da União e da Cooperação Policial e Judiciária no combate às redes de tráfico de imigração ilegal. É esta a matriz da política de imigração da União Europeia, a mesma matriz que preside à Lei de imigração portuguesa, em vigor desde Janeiro de 2001⁹³⁴. O Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, operou a segunda reforma do Decreto-Lei n.º 244/98⁹³⁵, de maior alcance do que a anterior, introduzindo como principais alterações – ainda segundo Nuno Severiano Teixeira – a criação da figura da autorização de permanência (novo artigo 55.º), que veio permitir a regularização dos imigrantes possuidores de um contrato de trabalho; a concessão de vistos de estadia temporária para os familiares dos detentores de autorização de permanência (artigo 53.º, n.º 2), medida destinada a favorecer o reagrupamento familiar; a possibilidade de, ao fim de cinco anos ininterruptos de autorização de permanência, o imigrante aceder a uma autorização de residência – prazo encurtado para 3 anos quando a entrada em território nacional se tenha dado com visto de trabalho [artigo 87.º, n.º 1, alíneas n) e o)]; a criminalização da angariação de mão-de-obra ilegal (artigo 136.º-A); e a criação de um regime de contra-ordenações para as empresas que empreguem mão-de-obra clandestina (artigo 144.º)⁹³⁶.

Da decisão de recusa de entrada passa a caber recurso contencioso, a interpor nos termos da lei (novo artigo 23.º). O transportador, a cargo de quem fica o passageiro não admitido até se efectuar o reembarque, passa a ser responsável também pelo pagamento da taxa correspondente à estadia do passageiro no centro de instalação temporária (artigo 21.º, n.º 2). Os termos em que é regulada a concessão de visto de trabalho são significativamente alterados – este visto, que é válido para múltiplas entradas e para uma permanência até um ano, destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de exercer temporariamente uma actividade profissional, subordinada ou não, *que conste de lista elaborada anualmente pelo Governo*, mediante parecer do Instituto do Emprego e Formação Profissional e ouvidas as associações patronais e sindicais, com a previsão de oportunidades

⁹³⁴ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 118-119.

⁹³⁵ A regulamentação do regime do Decreto-Lei n.º 244/98 assim modificado foi feita pelo Decreto Regulamentar n.º 9/2001, de 31 de Maio, que alterou o Decreto Regulamentar n.º 5-A/2000, de 26 de Abril (Declaração de Rectificação n.º 7-B/2000).

⁹³⁶ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 119-120.

de trabalho e dos sectores de actividade em que as mesmas existem (artigo 36.º)⁹³⁷. O acesso de cidadãos não comunitários ao exercício de actividades de trabalho subordinado em território português pode ser autorizado, devendo, porém, ter-se em consideração que a oferta de emprego é prioritariamente satisfeita por trabalhadores comunitários, bem como por trabalhadores não comunitários com residência legal no país (artigo 41.º, n.º 1). A prorrogação de permanência passa a ser admitida em termos mais latos (já não apenas em casos excepcionais e devidamente fundamentados), podendo ser concedida até 5 dias, se o interessado for titular de um visto de trânsito; até 60 dias, se o interessado for titular de um visto especial; até 90 dias, prorrogáveis por igual período, se o interessado for titular de um visto de curta duração ou tiver sido admitido no país sem exigência de visto; até um ano, prorrogável por igual período, se o interessado for titular de um visto de estudo ou estada temporária; até dois anos, se o interessado for titular de um visto de trabalho (artigo 53.º, n.º 1); em casos fundamentados, pode ser concedida prorrogação de permanência aos familiares de titulares de vistos de estudo, estada temporária, trabalho e autorização de permanência (artigo 53.º, n.º 2). A autorização de permanência é concedida aos estrangeiros que sejam titulares de proposta de contrato com informação da Inspeção-Geral do Trabalho, não tenham sido condenados em pena de prisão superior a 6 meses, não estejam interditos de entrar em território nacional na sequência de medida de afastamento, não estejam indicados para efeitos de não admissão no âmbito do SIS nem no Sistema Integrado de Informações do SEF (artigo 55.º, números 1 e 2). A autorização de permanência é concedida até um ano, prorrogável por iguais períodos, não podendo exceder os cinco anos de permanência total no país (artigo 55.º, n.º 4). Ao cidadão residente é reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutro país ou que dele dependam, bem como com os familiares que se encontrem já em território nacional (artigo 56.º, números 1 e 2). No caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, deve ser enviada cópia da decisão, com os respectivos fundamentos, ao ACIME e ao Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (artigo 56.º, n.º 5). Ao membro da família será emitido um título de residência de validade idêntica ao

⁹³⁷ Transitoriamente, previu-se que, até à aprovação do relatório pelo Governo, podia ser autorizada a permanência de estrangeiros que não fossem titulares de visto adequado, desde que estes reunissem um conjunto de condições: titularidade de proposta de contrato com informação da Inspeção-Geral do Trabalho, não condenação em pena de prisão superior a 6 meses, não estar interdito de entrar em território nacional na sequência de medida de afastamento, não estar indicado para efeitos de não admissão no âmbito do SIS nem no Sistema Integrado de Informações do SEF (artigo 55.º, n.º 1). A Resolução do Conselho de Ministros n.º 164/2001, de 30 de Novembro, aprovou o relatório de previsão anual de oportunidades de trabalho e dos sectores de actividade em que as mesmas existem referente ao ano de 2001, fixando em 20000 entradas o limite máximo de trabalhadores não nacionais de um Estado membro da União Europeia a admitir.

do requerente (artigo 57.º, n.º 3). O artigo 87.º alarga significativamente o elenco de casos em que é dispensado o visto de residência para obtenção de autorização de residência, somando-lhe as hipóteses de o estrangeiro sofrer de uma doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno ao país, a fim de evitar risco para a saúde do próprio; se tratar de estrangeiro menor cujos pais hajam falecido, sejam incógnitos, estejam inibidos do poder paternal ou impedidos de facto de o exercerem há mais de seis meses; de o estrangeiro colaborar com a justiça na investigação de actividades ilícitas passíveis de procedimento criminal; de o estrangeiro ter cumprido serviço militar efectivo nas Forças Armadas Portuguesas; se tratar de estrangeiro cuja actividade no domínio científico, cultural ou económico seja considerada de interesse fundamental para o país; de o estrangeiro viver em união de facto com cidadão português ou residente legal; de o estrangeiro ter residido legalmente em Portugal durante um período mínimo ininterrupto de dois anos, nos últimos quatro; se tratar de estrangeiro que não se tenha ausentado de território nacional e cujo direito de residência tenha caducado; de o estrangeiro ter filhos menores residentes em Portugal ou com nacionalidade portuguesa; de o estrangeiro ter sido titular de visto de trabalho durante um período ininterrupto de três anos; e de o estrangeiro ter sido titular de autorização de permanência durante um período ininterrupto de cinco anos. Nos termos do novo artigo 91.º, n.º 2, estabelece-se que o direito de residência caduca decorrido um ano sobre o termo da validade do título de residência.

A faculdade de abandono voluntário do território nacional, em alternativa à expulsão, é restringida a casos, devidamente fundamentados, em que o estrangeiro tenha penetrado ou permaneça irregularmente em território português (artigo 100.º, n.º 1). A nova redacção do artigo 101.º, introduz alterações consideráveis do tocante à pena acessória de expulsão. Esta passa a poder ser aplicada a estrangeiro não residente no país, condenado por crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão efectiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a 6 meses, bem como a estrangeiro residente no país, condenado por crime doloso em pena superior a 1 ano de prisão, devendo, porém, ter-se em conta, na sua aplicação, a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, a eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal. Tratando-se de estrangeiro com residência permanente, a pena acessória de expulsão só pode ser aplicada quando a sua conduta constitua uma ameaça suficientemente grave para a ordem pública ou segurança nacional. Em todo o caso, não será aplicada a pena acessória de expulsão aos estrangeiros residentes quando estes tenham nascido em território português e aqui residam habitualmente; tenham filhos menores residentes em território português sobre

os quais exerçam efectivamente o poder paternal à data da prática dos factos que determinaram a aplicação da pena, e a quem assegurem o sustento e a educação, desde que a menoridade se mantenha no momento previsível de execução da pena; que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam habitualmente. Fica sujeito a aplicação de coima, entre outros, o emprego de cidadão estrangeiro não habilitado com autorização de residência, autorização de permanência ou visto de trabalho (artigo 144.º, n.º 2). O empregador, o utilizador, por força de contrato de prestação de serviços ou de utilização de trabalho temporário, e o empreiteiro geral são responsáveis solidariamente pelo pagamento dos créditos salariais decorrentes do trabalho efectivamente recebido, pelo incumprimento da legislação laboral e pela não declaração de rendimentos sujeitos a descontos para o fisco e a segurança social, relativamente ao trabalho prestado pelo trabalhador estrangeiro ilegal (artigo 144.º, n.º 4). O novo artigo 160.º estatui que todos os serviços e organismos da Administração Pública têm o dever de se certificarem de que as entidades com as quais celebrem contratos administrativos não recebem trabalho prestado por cidadãos estrangeiros em situação ilegal, podendo rescindir, com justa causa, os contratos celebrados se, em data posterior à sua outorga, as entidades privadas receberem trabalho prestado por cidadãos estrangeiros em situação ilegal. O Decreto-Lei n.º 4/2001 aditou um artigo 92.º-A em que estabeleceu que o pedido de renovação de autorização de residência deve ser decidido no prazo de 30 dias, sob pena de o pedido se ter como deferido; e também um artigo 136.º-A que criminalizou a angariação de mão-de-obra ilegal, fazendo-lhe corresponder uma pena de prisão de 1 a 4 anos (ou 2 a 5 anos, tratando-se de prática reiterada).

Entretanto, em 2002, entrou em funções o XV Governo Constitucional, de centro-direita, que veio endurecer o discurso oficial neste domínio e empreender nova reforma do Decreto-Lei n.º 244/98, com o Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro. Pretendia-se uma política de rigor na entrada e de solidariedade no acolhimento e na integração dos imigrantes, que pusesse termo aos processos de regularização extraordinária e instituísse um sistema de quotas rígidas para a entrada de imigrantes, exigindo que os vistos de trabalho fossem concedidos no país de origem com uma espécie de carta de chamada, sem a qual não haveria hipótese de legalização. E previa-se a celebração de acordos internacionais com o intuito de combater a imigração irregular a partir dos países de origem, de modo a responsabilizá-los pelo combate à imigração ilegal e redes de tráfico⁹³⁸. O longo texto preambular do Decreto-Lei n.º 34/2003 faz um ponto da situação vivida em Portugal, notando as debilidades do

⁹³⁸ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 123.

regime instituído pela anterior reforma – “na sequência do novo regime legal das autorizações de permanência, previsto no Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, o número de estrangeiros legalizados aumentou substancialmente, atingindo no fim desse ano cerca de 346000 pessoas. Paralelamente, o fluxo de imigração ilegal não só não diminuiu como, por força desta legislação flexível, aumentou de forma acentuada, tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes”.

Com vista à “promoção da imigração legal em conformidade com as possibilidades reais do país”, o Decreto-Lei n.º 34/2003 elimina as autorizações de permanência, passando a admitir somente a estada em Portugal de titulares de vistos ou de autorizações de residência, e adopta a fixação de um limite máximo anual imperativo de entradas, a elaborar plurianualmente pelo Governo. Nos termos do novo artigo 36.º, n.º 2, o governo, mediante parecer do Instituto do Emprego e Formação Profissional, ouvidas as Regiões Autónomas, a Inspeção-Geral do Trabalho, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, as confederações patronais e sindicais e o Alto-Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, elabora em cada dois anos um relatório do qual deve constar a previsão de oportunidades de trabalho e dos sectores de actividade em que as mesmas existem, fixando um limite máximo anual imperativo de entradas de cidadãos estrangeiros oriundos de Estados terceiros para o exercício de uma actividade profissional. O relatório é elaborado de acordo com os seguintes critérios: necessidades do mercado de trabalho em geral, necessidades de mão-de-obra em sectores fundamentais para a economia nacional, necessidades de mão-de-obra para actividades sazonais, e ponderação geográfica de oportunidades de trabalho para cidadãos estrangeiros de acordo com as capacidades de acolhimento de cada distrito (artigo 36.º, n.º 3)⁹³⁹. É dificultada a prorrogação de permanência, que, quando respeite aos familiares de titulares de visto de estudo, estada temporária, trabalho e autorização de permanência, só será concedida por razões excepcionais, ocorridas após a entrada legal em território nacional (artigo 53.º, n.º 2), e que será indeferida sempre que o respectivo pedido seja apresentado 30 dias após o fim do período de permanência autorizado, no caso de estrangeiros isentos de

⁹³⁹ O Instituto do Emprego e Formação Profissional elaborará trimestralmente um relatório que identifique, por actividade profissional, o número de postos de trabalho já ocupados, procedendo a uma avaliação da execução do relatório do governo e da sua conformidade às oportunidades de trabalho existentes, bem como à verificação sobre se os cidadãos destinatários das propostas de trabalho sobre as quais foram emitidos pareceres ocuparam efectivamente os referidos postos. Quando a oferta de emprego seja essencial à economia nacional, revista natureza altamente qualificada ou de interesse científico, artístico ou social relevante para o país e não esteja prevista no relatório elaborado pelo governo, ou exceda o número de postos de trabalho nele tidos como necessários, poderá ainda ser considerada, desde que precedida de parecer obrigatório favorável do Instituto do Emprego e Formação Profissional (artigo 41.º, números 2 e 3).

visto ou titulares de visto de curta duração, e 60 dias após o fim do período de permanência autorizado, nos demais casos (artigo 53.º, n.º 8).

Na perspectiva do “desenvolvimento de uma política que permita a integração efectiva dos imigrantes”, este diploma consagra a possibilidade de os titulares de visto de estada temporária, em casos devidamente fundamentados, exercerem uma actividade profissional em termos similares aos do visto de trabalho (artigo 38.º, n.º 2). Reduz os períodos mínimos de residência necessários para obtenção de autorização de residência permanente – cinco ou oito anos consoante se trate de cidadãos de países de língua oficial portuguesa ou de outros países (artigo 85.º n.º 1) –, “permitindo a legalização de todos os imigrantes que se encontrem efectivamente integrados na sociedade portuguesa”. A autorização de residência temporária continua a ser válida pelo período de dois anos, mas passa a ser renovável por períodos sucessivos de três anos (artigo 83.º). Cria um novo tipo de visto de trabalho para o exercício de uma actividade de investigação científica ou actividade que pressuponha um conhecimento técnico altamente qualificado [artigo 37.º, alínea b)], com o assumido propósito de facilitar a instalação em Portugal de cientistas e quadros técnicos superiores. Abre a possibilidade de reapreciar as medidas de interdição de entrada em território nacional, não decretadas judicialmente, atendendo a razões humanitárias ou de interesse geral (artigo 25.º, n.º 4).

O instituto do reagrupamento familiar é significativamente alterado, passando a exigir-se para a sua concessão uma “real ligação do requerente ao país”, aferida pelo tempo de permanência legal em território português – só o cidadão residente (ou seja, habilitado com título válido de autorização de residência em Portugal, como esclarece o novo artigo 3.º) há pelo menos um ano tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional que com ele tenham vivido noutro país ou que dele dependam (artigo 56.º, n.º 1); o reagrupamento com membros da família que se encontrem regularmente em território nacional é admitido apenas em casos devidamente fundamentados, resultantes de situações excepcionais ocorridas após a sua entrada legal em Portugal (artigo 56.º, n.º 2). O elenco de membros da família, para efeitos de reagrupamento familiar, é encurtado, passando a incluir-se os filhos menores a cargo (e já não os filhos a cargo até aos 21 anos) e apenas os ascendentes em linha recta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que a seu cargo e que não exerçam qualquer actividade profissional (artigos 57.º e 58.º, n.º 6). O membro da família só poderá beneficiar do reagrupamento familiar desde que não esteja interdito de entrar em território nacional (artigo 58.º, n.º 1). Ao membro da família de um estrangeiro titular de uma autorização de residência temporária é emitida uma autorização de residência renovável e de duração idêntica à do residente, ao passo que o familiar de titular

de residência permanente beneficia de uma autorização de residência válida por dois anos (artigo 58.º, números 2 e 3). Decorridos dois anos sobre a emissão da primeira autorização de residência e na medida em que subsistam os laços familiares⁹⁴⁰, os membros da família terão direito a uma autorização de residência autónoma (artigo 58.º, n.º 4). A autorização de residência emitida ao abrigo do direito ao reagrupamento familiar é cancelada quando o casamento tiver por fim único permitir ao beneficiário a entrada e residência legal no país; o titular do direito perca a qualidade de residente e o membro da família não beneficie, ainda, de uma autorização de residência autónoma; o residente e os membros da família não mantenham os laços familiares (artigo 93.º, n.º 2).

No plano do combate à imigração ilegal, procurou harmonizar a legislação nacional com as orientações e directivas comunitárias, em especial no que respeita ao controlo dos fluxos migratórios e à agilização dos processos de afastamento do espaço comunitário de pessoas que nele se introduziram ilegalmente, conferindo meios legais expeditos ao SEF e às forças de segurança para o cumprimento efectivo e atempado das decisões dos tribunais; e estabeleceu um regime sancionatório criminal mais pesado para os ilícitos relacionados com a imigração clandestina e com a exploração de mão-de-obra dos estrangeiros em situação não regularizada (artigos 134.º e ss.). Actualizou igualmente o regime sancionatório de natureza contra-ordenacional, através do aumento dos montantes das coimas e da sua conversão para euros (artigos 140.º e ss.).

O regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 34/2003 foi regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril. Uma das inovações introduzidas por este Decreto foi ter previsto que, na apreciação de alguns tipos de vistos, o conhecimento da língua portuguesa seja tido em conta, podendo, nos casos de contingência do número de vistos, constituir factor preferencial (artigo 18.º, n.º 4). Nos termos do texto preambular do Decreto, esta medida pretendeu “reforçar as relações com os nacionais dos Estados culturalmente mais próximos de Portugal, como é o caso manifesto daqueles que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa, e também dos imigrantes de outros países que já tenham tido contacto com a língua e a cultura portuguesas”. Na instrução do pedido de visto, a autoridade consular deve verificar se o requerente está indicado, para efeitos da não admissão, no Sistema de Informação Schengen; confirmar se o documento de viagem é reconhecido e válido para todos os países signatários da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen,

⁹⁴⁰ Requisitos dispensados sempre que o beneficiário tenha filhos menores residentes em Portugal. O prazo de dois anos pode ainda ser dispensado em casos excepcionais, nomeadamente de separação judicial de pessoas e bens, divórcio, viuvez, morte de ascendente ou descendente e quando seja atingida a maioridade (artigo 58.º, n.º 5).

salvo quando o visto solicitado seja exclusivamente válido para uma ou várias partes contratantes, sendo neste caso suficiente o seu reconhecimento pelas autoridades competentes; e exigir a apresentação de elementos que sejam necessários ao esclarecimento de quaisquer dúvidas acerca dos elementos constantes do pedido, designadamente perícias médico-legais comprovativas dos laços de parentesco invocados [artigo 18.º, n.º 1, alíneas b), f) e i)]. No relatório de oportunidades de trabalho, a previsão de oportunidades de trabalho em cada sector de actividade é discriminada por actividade profissional e destina-se a estabelecer um limite máximo anual imperativo de vistos de trabalho tipo IV a conceder a cidadãos oriundos de Estados terceiros, para o exercício de uma actividade subordinada; o relatório é aprovado por resolução do Conselho de Ministros e vigora pelo prazo de 2 anos, podendo a sua execução ser total ou parcialmente suspensa sempre que as condições do mercado de trabalho que estiveram na base da sua elaboração se alterem significativamente (artigo 40.º). Em caso de dúvida na apreciação de pedidos de reagrupamento familiar (bem como de prorrogação de permanência, concessão ou renovação de autorização de residência), podem ser exigidos, a título complementar, comprovativos de parentesco, nomeadamente perícias médico-legais (artigos 42.º, n.º 3 e 62.º, n.º 2). As autorizações de permanência podem ser prorrogadas por períodos anuais (até um máximo de cinco anos) desde que subsista, por parte do titular, o exercício de uma actividade profissional subordinada (artigo 65.º, n.º 1) e desde que, entre outros requisitos, o interessado não se tenha ausentado do país, sem motivos atendíveis, por período superior a dois meses, durante o período de permanência autorizado [artigo 65.º, n.º 2 alínea e)]. Os menores estrangeiros nascidos em território português até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/2003 e que não se tenham ausentado de território nacional ficam dispensados de visto para obtenção de autorização de residência; idêntico regime sendo aplicado aos progenitores que relativamente ao menor efectivamente exerçam o poder paternal (artigo 70.º). Os cidadãos estrangeiros que, não dispondo de título habilitante para trabalho dependente, se integraram no mercado de emprego e se tenham inscrito e efectuado descontos para a segurança social e para a administração fiscal (mesmo que as respectivas entidades patronais não tenham entregue os descontos) por um período mínimo de 90 dias, até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/2003, podem beneficiar de prorrogação de permanência mediante requerimento dirigido ao director-geral do SEF; a apresentação do requerimento depende da realização de um registo prévio do cidadão estrangeiro junto do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, num prazo de 45 dias após a entrada em vigor do diploma (artigo 71.º).

Apesar do empenho com que foi assumido o combate à imigração ilegal, o Decreto-Lei n.º 244/98, nas suas sucessivas versões, não foi capaz de quebrar (tendo porventura acentuado) o circuito de entrada de imigrantes irregulares⁹⁴¹. Como observado na exposição de motivos que acompanhou o anteprojecto de lei de imigração, disponibilizado para discussão pública em Junho de 2006, o procedimento de concessão dos vistos de trabalho, além de não ser adequado à realidade social, implica que o candidato à imigração tenha um contrato de trabalho assinado no estrangeiro com uma entidade patronal em Portugal e é extremamente burocrático, na medida em que pressupõe a intervenção de pelo menos quatro entidades (IEFP, IGT, SEF e Consulado). “Significativo desta desadequação é o baixo nível de execução do Relatório de Oportunidades de Emprego adoptado que fixou, em 2004, uma quota de 8500 admissões, repartida por alguns sectores, tendo apenas sido concedidos 899 vistos de trabalho para as actividades previstas no relatório. Ou seja, cerca de 10% das necessidades de mão-de-obra estrangeira foram cobertas por estrangeiros que imigraram ilegalmente para o País. Por outro lado, esta desadequação traduziu-se no crescimento do número de trabalhadores estrangeiros em situação ilegal, cuja situação se procurou resolver com dois processos complicados de regularização extraordinária: o estabelecido pelo Acordo entre Portugal e o Brasil sobre contratação recíproca de trabalhadores (o chamado Acordo Lula) e aquele que foi regulado pelo art. 71.º do Decreto-Regulamentar 6/2006, de 26 de Abril, que permitia a trabalhadores com inserção no mercado de trabalho e, mediante pré-inscrição junto do ACIME via postal, obter uma prorrogação de permanência com autorização para trabalhar”. Em idêntico sentido, o Conselho Económico e Social observou que os contingentes fixados nos Relatórios de Oportunidade de Emprego são atravessados por critérios políticos e raramente se tornam um mecanismo eficaz de definição das entradas de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho nacional, para além de notar que as queixas das empresas quanto à complexidade e à demora do processo são recorrentes e colocam o sistema em causa⁹⁴². Em vista destas insuficiências e da necessidade de transpor para a ordem jurídica interna um bom número de directivas comunitárias, foi aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, um novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

⁹⁴¹ Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português*, Lisboa, 2006, p. 15.

⁹⁴² Parecer do Conselho Económico e Social intitulado *Imigração, Desenvolvimento e Coesão Social em Portugal: parecer face ao Anteprojecto de Proposta de Lei que regula as Condições de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português*, Lisboa, 2006, p. 17.

3.2. Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho⁹⁴³

O novo diploma começa por fazer uma série de esclarecimentos prévios, elencando um grande número de definições (na sua maioria, decalcadas de definições contidas nas directivas transpostas⁹⁴⁴), clarificando o âmbito de aplicação pessoal das suas normas, ao excluir os cidadãos da UE, os nacionais do Espaço Económico Europeu (Islândia, Noruega e Liechtenstein) e da Suíça, bem como os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos que beneficiem da liberdade de circulação ou de cidadãos portugueses, estrangeiros que estão sujeitos a um regime especial decorrente do Direito Comunitário (artigos 3.º e 4.º), e salvaguardando regimes especiais constantes, designadamente, de convenções internacionais celebradas ou a celebrar com países de língua oficial portuguesa (artigo 5.º).

O capítulo II regula a entrada e saída do território nacional. Neste domínio, as principais inovações consistem na configuração do termo de responsabilidade como uma faculdade reconhecida ao estrangeiro, em lugar de um dever acrescido passível de ser imposto pela autoridade de fronteira – “o nacional de Estado terceiro pode, em alternativa, apresentar termo de responsabilidade subscrito por cidadão nacional ou estrangeiro habilitado a permanecer regularmente em território português” (artigo 12.º, n.º 1); na possibilidade de, em casos excepcionais, decorrentes de razões de interesse nacional ou do cumprimento de obrigações internacionais, emitir salvo-conduto a estrangeiros que, não residindo no país, provem a impossibilidade de obter outro documento de viagem, bem como de as embaixadas e postos consulares de carreira portugueses, mediante parecer favorável do SEF, emitirem salvo-conduto com a finalidade exclusiva de permitir a entrada no país (artigo 26.º, números 2 e 4); na garantia, aos menores desacompanhados que aguardem uma decisão sobre a sua admissão no território nacional ou sobre o seu repatriamento, de todo o apoio material e a assistência necessária à satisfação das suas necessidades básicas de alimentação, de higiene, de alojamento e assistência médica (artigo 31.º, n.º 5); na restrição das hipóteses de repatriamento de menores desacompanhados aos casos em que existam garantias de que à chegada lhes serão assegurados o acolhimento e a assistência adequados (artigo 31.º, n.º 6); na possibilidade de recusar a entrada com fundamento em razões de saúde pública e de, neste

⁹⁴³ Regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁹⁴⁴ Cf. Júlio A. C. PEREIRA e José Cândido de PINHO – *Direito de estrangeiros. Entrada, permanência, saída e afastamento*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 14-21.

contexto, exigir ao estrangeiro a sujeição a exame médico [artigo 32.º, n.º 1, alínea d) e números 2 e 3], hipótese esta que José de Melo Alexandrino considera estar formulada em termos excessivamente vagos, em detrimento da exigência constitucional da determinabilidade da lei restritiva e do princípio da proibição do excesso⁹⁴⁵. Particularmente significativa é a imposição de limites à recusa de entrada (como também à expulsão) de modo, designadamente, a salvaguardar o respeito pela vida privada e familiar, em linha com a Constituição e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Não pode ser recusada a entrada a estrangeiros que tenham nascido em território português e aqui residam habitualmente, tenham efectivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa ou tenham filhos menores estrangeiros, residentes legais em Portugal, sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação (artigo 36.º). A decisão de recusa de entrada de estrangeiro passa a dever ser imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem e notificada ao interessado em língua que este presumivelmente possa entender (artigo 38.º, números 1 e 2). Durante a permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada beneficia, para além dos direitos antes previstos, de todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas e é-lhe garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio (artigo 40.º).

O capítulo III versa sobre as obrigações das transportadoras, definindo um regime semelhante mas mais minucioso do que anterior e especialmente cauteloso no que respeita à protecção de dados. As transportadoras que prestem serviços de transporte aéreo de passageiros são obrigadas a transmitir, até ao final do registo de embarque e a pedido do SEF, as informações relativas aos passageiros que transportarem até um posto de fronteira através do qual entrem em território nacional; informações que incluem o número e o tipo do documento de viagem utilizado, a nacionalidade, o nome completo e a data de nascimento (artigo 42.º, números 1 e 2). Os armadores ou os agentes de navegação que os representam, bem como os comandantes das embarcações de pesca que naveguem em águas internacionais, apresentam ao SEF a lista dos tripulantes e passageiros, sem rasuras, emendas ou alterações dos elementos nela registados e comunicam a presença de clandestinos a bordo, quarenta e oito horas antes da chegada e até duas horas antes da saída da embarcação de um porto

⁹⁴⁵ Cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

nacional (artigo 42.º, n.º 4). Os dados são recolhidos pelas transportadoras e transmitidos electronicamente ou, em caso de avaria, por qualquer outro meio apropriado, ao SEF, que conserva os dados num ficheiro provisório e os deve apagar no prazo de vinte e quatro horas após a entrada dos passageiros; no mesmo prazo, as transportadoras devem igualmente proceder à eliminação dos dados pessoais recolhidos (artigo 43.º, números 1 a 4). Os dados podem, todavia, ser utilizados para efeitos de aplicação de disposições legais em matéria de segurança e ordem públicas e não serão apagados pelo SEF se se revelarem necessários para o exercício das funções legais das autoridades responsáveis pelo controlo de passageiros nas fronteiras externas (artigo 43.º, números 5 e 3). No momento da recolha dos dados, as transportadoras devem, nomeadamente, informar os passageiros sobre a identidade do responsável pelo tratamento e as finalidades do tratamento a que os dados se destinam (artigo 44.º).

O capítulo IV dispõe sobre vistos, num assumido esforço de simplificação (porventura não muito bem sucedido) e redução ao mínimo dos títulos possíveis⁹⁴⁶. No estrangeiro continuam a poder ser concedidos vistos de escala, de trânsito, de curta duração (três tipos exigidos por Schengen e válidos para um ou mais Estados), de estada temporária e de residência (em rigor, para obtenção de autorização de residência), sendo que estes dois tipos passam a abranger as situações antes cobertas por vistos de estudo e de trabalho, que agora desaparecem (artigo 45.º). O artigo 51.º, n.º 1, exemplifica, como fins que não justifiquem a concessão de outro tipo de visto que não o de curta duração, o turismo e visita ou acompanhamento de familiares que sejam titulares de visto de estada temporária; o n.º 3 do mesmo artigo atribui aos Ministros da Administração Interna e dos Negócios Estrangeiros competência para, por despacho conjunto, conceder um visto de múltiplas entradas a determinadas categorias de pessoas com um prazo de validade superior a um ano (mas já sem o limite máximo de cinco anos). O artigo 52.º agrupa as condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração – que os estrangeiros em causa não tenham sido sujeitos a uma medida de afastamento do país e se encontrem no período subsequente de interdição de entrada em território nacional; não estejam indicados para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen nem no Sistema Integrado de Informações do SEF; disponham de meios de subsistência⁹⁴⁷; disponham de um documento de viagem válido e de seguro de viagem; bem como de título de transporte que assegure o seu

⁹⁴⁶ Apesar de introduzir alterações significativas no tocante à concessão de vistos no estrangeiro, a nova Lei não inova em matéria de vistos concedidos em postos de fronteira (artigos 66.º a 69.º).

⁹⁴⁷ Definidos pela Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro.

regresso. É recusada a emissão de visto de estada temporária ou visto de residência a estrangeiro que tenha sido condenado por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano (em lugar dos seis meses antes previstos), ainda que esta não tenha sido cumprida, ou que tenha sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa (artigo 52.º, n.º 3). Pode ainda ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam uma ameaça grave para a ordem pública, segurança pública ou saúde pública (artigo 52.º, n.º 4). Prevê-se que, quando um estrangeiro veja recusado o visto por constar dos Sistemas Schengen ou SEF, seja informado da possibilidade de solicitar a rectificação dos dados que a seu respeito se encontrem errados (artigo 52.º, n.º 5). As condições em que é obrigatório o parecer prévio do SEF para a concessão de visto são alargadas a todas aquelas em que existam motivos de segurança interna ou de prevenção da imigração ilegal e da criminalidade conexas que o justifiquem [artigo 53.º, n.º 1, alínea b)]. Os pareceres necessários à concessão de vistos, quando negativos, são vinculativos, sendo emitidos no prazo de 20 dias, findo o qual a ausência de emissão corresponde a parecer favorável (artigo 53.º, n.º 6), uma garantia importante contra a inércia da Administração.

O visto de estada temporária tem o seu âmbito substancialmente alargado, uma vez que passa a cobrir, a par das entradas para tratamento médico e acompanhamento de familiares sujeitos a esse tratamento, as entradas para transferência de cidadãos nacionais na Organização Mundial de Comércio, no contexto da prestação de serviços ou da realização de formação profissional em território português⁹⁴⁸; para exercício em território nacional de uma actividade profissional, subordinada ou independente, de carácter temporário (de duração não superior a seis meses⁹⁴⁹); para exercício em território nacional de uma actividade de investigação científica em centros de investigação, de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou de uma actividade altamente qualificada durante um período de tempo inferior a um ano⁹⁵⁰; para exercício em território nacional de uma actividade desportiva amadora, certificada pela respectiva federação, desde que o clube ou associação

⁹⁴⁸ O artigo 55.º especifica as condições em que pode ser concedido o visto de estada temporária no âmbito da transferência de trabalhadores.

⁹⁴⁹ Excepcionalmente, admite o artigo 56.º, n.º 5, pode ser concedido um visto de duração superior a seis meses, sempre que a actividade se insira no âmbito de um contrato de investimento e até ao limite temporal da respectiva execução.

⁹⁵⁰ Os requisitos para a concessão do visto são que o estrangeiro seja admitido a colaborar num centro de investigação, reconhecido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nomeadamente através de uma promessa de contrato de trabalho, de uma proposta ou contrato de prestação de serviços ou de uma bolsa de investigação científica; ou, em alternativa, tenha uma promessa ou um contrato de trabalho, ou uma proposta escrita ou um contrato de prestação de serviços para exercer uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou uma actividade altamente qualificada em território nacional (artigo 57.º).

desportiva se responsabilize pelo alojamento e cuidados de saúde; e ainda, em casos excepcionais devidamente fundamentados, para permanecer em território nacional por períodos superiores a três meses no cumprimento, entre outros, dos compromissos internacionais no âmbito da OMC, em sede de liberdade de prestação de serviços (artigo 54.º, n.º 1). O visto de estada temporária é válido por três meses e para múltiplas entradas (artigo 54.º, n.º 2). O prazo máximo para a decisão sobre o pedido de visto de estada temporária é de 30 dias contados a partir da instrução do pedido (artigo 54.º, n.º 3), mas nada se prevê para a hipótese de o prazo não ser cumprido, contrariamente ao que sucedia no anteprojecto onde o silêncio da Administração dava lugar a deferimento tácito. Um dos aspectos muito positivos do novo regime é o facto de permitir a entrada legal, não só dos estrangeiros que tenham contrato de trabalho, mas também de candidatos a empregos nos sectores em que existam vagas, o que vale para a concessão de visto de estada temporária e de residência. A concessão de visto de estada temporária a estrangeiros que pretendam exercer uma actividade profissional subordinada de carácter temporário requer que estes disponham de promessa ou de contrato de trabalho (artigo 56.º, n.º 1), para o que o Instituto do Emprego e Formação Profissional manterá um sistema de informação, acessível ao público, de onde constem todas as ofertas de trabalho subordinado, de carácter temporário, não preenchidas por nacionais de Estados membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu ou de Estados terceiros residentes legais em território nacional, e divulga-las-á, por iniciativa própria ou a pedido das entidades empregadoras ou das associações com assento no Conselho Consultivo, junto das embaixadas e postos consulares de carreira portugueses (artigo 56.º, n.º 2); nestes casos, o visto é concedido pelo tempo de duração do contrato de trabalho (artigo 56.º, n.º 4).

O visto de residência continua a ter por finalidade permitir ao seu titular a entrada em território português para solicitar autorização de residência, mas passa a habilitá-lo a uma permanência de quatro meses, em lugar dos anteriores seis (artigo 58.º, n.º 2). Na apreciação do pedido atender-se-á, designadamente, à finalidade pretendida com a fixação de residência (artigo 58.º, n.º 3). O prazo para a decisão é de 60 dias (artigo 58.º, n.º 4), sendo que, também aqui, nada se dispõe sobre as consequências de um seu incumprimento. O visto de residência desdobra-se em vários sub-tipos, consoante a finalidade última da estada em território português – visto de residência para exercício de actividade profissional subordinada; para exercício de actividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores; para actividade de investigação ou altamente qualificada; para estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado; e para efeitos de reagrupamento familiar.

A concessão de visto de residência para exercício de actividade profissional subordinada depende da existência de oportunidades de emprego⁹⁵¹, não preenchidas por nacionais portugueses, trabalhadores nacionais de Estados membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, de Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal (artigo 59.º, n.º 1). O Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente de Concertação Social, aprova anualmente uma resolução que define um contingente global *indicativo* de oportunidades de emprego presumivelmente não preenchidas pelos trabalhadores a quem é dada prioridade, podendo excluir sectores ou actividades onde não se verifiquem necessidades de mão-de-obra, se as circunstâncias do mercado de trabalho o justificarem (artigo 59.º, n.º 2). O Instituto do Emprego e Formação Profissional mantém um sistema de informação, permanentemente actualizado e acessível ao público através da Internet, das ofertas de emprego e divulga-as junto das embaixadas e postos consulares de carreira portugueses (artigo 59.º, n.º 4)⁹⁵². Até ao limite do contingente fixado, pode ser emitido visto de residência aos estrangeiros que preencham as condições gerais e que possuam contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou ainda, em alternativa, que possuam habilitações, competências ou qualificações reconhecidas e adequadas para o exercício de uma das actividades elegíveis e beneficiem de uma manifestação individualizada de interesse da entidade empregadora⁹⁵³ (artigo 59.º, n.º 5). Excepcionalmente, pode ser emitido visto fora do contingente fixado, ao estrangeiro que satisfaça as condições gerais e possua contrato de trabalho, desde que este comprove que a oferta de emprego não foi preenchida pelos trabalhadores prioritários (artigo 59.º, n.º 7).

O visto de residência para exercício de actividade profissional independente pode ser concedido a estrangeiros que tenham contrato ou proposta escrita de contrato de prestação de serviços no âmbito de profissões liberais e, se for caso disso, se encontre habilitado a exercer a actividade independente (artigo 60.º, n.º 1). É concedido visto de residência para os imigrantes empreendedores que pretendam investir em Portugal, desde que tenham efectuado operações de investimento ou comprovem possuir meios financeiros disponíveis em Portugal, incluindo os decorrentes de financiamento obtido junto de instituição financeira em Portugal,

⁹⁵¹ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2008, de 15 de Fevereiro, fixou o contingente global de oportunidades de emprego para o ano de 2008.

⁹⁵² Cabe ainda ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional elaborar um relatório semestral sobre a execução do contingente global (artigo 59.º, n.º 8).

⁹⁵³ O Instituto do Emprego e da Formação Profissional deve remeter as candidaturas de estrangeiros às entidades empregadoras que mantenham ofertas de emprego no sistema de informação do IEFP (artigo 59.º, n.º 6).

e demonstrem, por qualquer meio, a intenção de proceder a uma operação de investimento em território português (artigo 60.º, n.º 2).

É concedido visto de residência para efeitos de realização de investigação científica a estrangeiros que tenham sido admitidos a colaborar como investigadores num centro de investigação, reconhecido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nomeadamente através de uma promessa ou contrato de trabalho, de uma proposta escrita ou contrato de prestação de serviços ou de uma bolsa de investigação científica (artigo 61.º, n.º 1). É concedido visto de residência para o exercício de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou uma actividade altamente qualificada a estrangeiros que disponham de adequada promessa ou contrato de trabalho, de proposta escrita ou de contrato de prestação de serviços (artigo 61.º, n.º 2). O propósito de atrair a Portugal estrangeiros altamente qualificados levou a que se fixasse um prazo de 30 dias para a decisão sobre estes dois sub-tipos de visto de residência (artigo 61.º, n.º 3).

É concedido visto de residência para estudo, intercâmbio de estudantes do ensino secundário, estágio profissional ou voluntariado desde que o estrangeiro em causa possua documento de viagem cuja validade cubra pelo menos a duração prevista da estada e, sendo menor de 18 anos, seja autorizado por quem exerce o poder paternal para a estada prevista (artigo 62.º, n.º 2). Se pretender frequentar um programa de estudos do ensino superior, deve ainda preencher as condições de admissão num estabelecimento de ensino superior para esse efeito (artigo 62.º, n.º 4). Se pretender frequentar o ensino secundário, deverá ter a idade mínima e não exceder a idade máxima fixadas por portaria dos Ministros da Administração Interna e da Educação, ter sido aceite num estabelecimento de ensino secundário e ter alojamento assegurado (artigo 62.º, n.º 5). Se pretender realizar estágio não remunerado, deverá ter sido aceite como estagiário não remunerado numa empresa ou num organismo de formação profissional oficialmente reconhecido (artigo 62.º, n.º 6). Se pretender participar num programa de voluntariado, deve ter a idade mínima fixada por portaria do Ministros da Administração Interna e ter sido admitido por uma organização responsável em Portugal pelo programa de voluntariado em que participe, oficialmente reconhecida (artigo 62.º, n.º 7). Tratando-se de estrangeiros que participem em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia ou para a CPLP, o procedimento de concessão de visto é facilitado, em termos ainda a definir por portaria dos Ministros da Administração Interna e dos Negócios Estrangeiros (artigo 62.º, n.º 3). Para qualquer dos sub-tipos, o montante mínimo dos meios de subsistência, requerido nas condições gerais, pode ser dispensado atentas as circunstâncias do caso concreto (artigo 62.º, n.º 8). Ao estrangeiro que resida como

estudante do ensino superior num Estado membro da União Europeia e que se candidate a frequentar em Portugal parte de um programa de estudos já iniciado ou a complementá-lo com um programa de estudos afins é concedido visto de residência num prazo que não impeça o prosseguimento dos estudos em causa (nunca superior a 60 dias), desde que possua documento de viagem de validade pelo menos igual à duração prevista da estada, seja autorizado por quem exerça o poder paternal (tratando-se de menor), preencha as condições de admissão num estabelecimento de ensino superior e participe num programa de intercâmbio comunitário ou bilateral ou tenha sido admitido como estudante num Estado membro durante um período não inferior a dois anos (artigo 63.º, n.º 1).

No que respeita ao cancelamento dos vistos, mantêm-se, no essencial, as regras contidas no regime anterior, aditando-se apenas como causa de cancelamento do visto de residência o indeferimento do pedido de autorização de residência (artigo 70.º, n.º 4) e identificando as entidades competentes para cancelar o visto antes e após a entrada do titular em território nacional – as missões diplomáticas e postos consulares de carreira, no primeiro caso; o Ministro da Administração Interna, com possibilidade de delegação, no segundo (artigo 70.º, números 5 e 7). Em matéria de prorrogação de permanência – objecto do capítulo V – são operadas algumas alterações, exigidas sobretudo pela nova configuração dos tipos de visto. O artigo 71.º, n.º 1, admite genericamente a possibilidade de prorrogar a permanência aos estrangeiros, admitidos em território nacional nos termos desta lei, que desejem permanecer no país por período de tempo superior ao inicialmente autorizado. O visto de estada temporária para exercício de actividade profissional subordinada só pode ser prorrogado se o requerente possuir um contrato de trabalho nos termos da lei e estiver abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou possuir seguro de saúde (artigo 71.º, n.º 4). O visto de estada temporária para actividade de investigação ou altamente qualificada só pode ser prorrogado se o requerente possuir contrato de trabalho, de prestação de serviços ou bolsa de investigação científica e estiver abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou possuir seguro de saúde (artigo 71.º, n.º 5). Quanto aos limites da prorrogação de permanência, estabelece-se agora que esta pode ser concedida até 90 dias, se o interessado for titular de um visto de residência [artigo 72.º, n.º 1, alínea c)], e até um ano, prorrogável por igual período, se o interessado for titular de um visto de estada temporária, salvo quando se trate de visto concedido para o exercício de actividade profissional de carácter temporário, caso em que a prorrogação só é admitida até 90 dias [artigo 72.º, n.º 1, alínea e)]. A prorrogação de permanência pode ser concedida, para além destes limites, na pendência de pedido de autorização de residência, bem como em casos devidamente fundamentados (artigo 72.º, n.º

2). Salvo quando ocorram circunstâncias excepcionais, não são deferidos os pedidos de prorrogação de permanência quando sejam apresentados decorridos 30 dias (contrariamente aos 60 dias antes permitidos num grande número de casos) após o termo do período de permanência autorizado (artigo 72.º, n.º 5).

O capítulo VI versa sobre a residência em território nacional. Continuam a existir dois tipos de autorização de residência – temporária e permanente (artigo 74.º) – mas a autorização de residência temporária passa a ser válida pelo período de um ano (ao invés de dois), renovável por períodos sucessivos de dois anos (artigo 75.º, n.º 1) e aumenta de modo significativo o número de requisitos para a sua concessão. Os titulares de autorização de residência permanente são dispensados de entregar documentos já integrados no fluxo de trabalho electrónico do SEF quando procedam ao pedido de renovação do título de residência (artigo 76.º, n.º 3). À posse de visto de residência válido, à inexistência de factos que pudessem obstar à concessão do visto e à presença em território português, somam-se agora a posse de meios de subsistência, alojamento, inscrição na segurança social, ausência de condenação por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano, não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional subsequente a uma medida de afastamento do país, ausência de indicação nos Sistemas de Informação Schengen e SEF (artigo 77.º, n.º 1). Pode ainda ser recusada a concessão de autorização de residência por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública⁹⁵⁴ (artigo 77.º, n.º 2). Só é renovada a autorização de residência aos estrangeiros que disponham de meios de subsistência e de alojamento, tenham cumprido as suas obrigações fiscais e perante a segurança social e não tenham sido condenados em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão (artigo 78.º, n.º 2). A autorização de residência pode não ser renovada por razões de ordem pública ou de segurança pública, mas não com fundamento em doenças surgidas após a emissão do primeiro título de residência (artigo 78.º, números 3 e 4). O recibo comprovativo do pedido de renovação de autorização de residência vale como título de residência durante um prazo de 60 dias, renovável (artigo 78.º, n.º 7).

A lei uniformiza em 5 anos, para todos os residentes legais, o prazo de residência necessário para obtenção de uma autorização de residência permanente (bem como do estatuto de residente de longa duração), pondo fim ao privilégio lusófono consagrado em anteriores diplomas. Não se trata de um verdadeiro prejuízo para os estrangeiros lusófonos,

⁹⁵⁴ O que pode justificar a realização de exames médicos, que não podem, todavia, ter carácter sistemático (artigo 77.º, números 4 e 5).

que já antes necessitavam de um período de cinco anos de residência legal para obterem a autorização de residência permanente, mas de uma melhoria das condições para os demais estrangeiros, que só podiam aceder a este estatuto ao fim de oito anos de residência. No que respeita especificamente ao estatuto de residente de longa duração, fixar um regime especial para os imigrantes oriundos de um país da CPLP (em 3 ou quatro anos, por exemplo), em atenção aos laços históricos que nos unem, acabaria por prejudicá-los, por, nos termos da Directiva n.º 2003/109/CE, de 25 de Novembro, um regime mais favorável lhes vedar a mobilidade intra-europeia. Nos termos do artigo 80.º, n.º 1, beneficiam de uma autorização de residência permanente os estrangeiros que, cumulativamente, sejam titulares de autorização de residência temporária há pelo menos cinco anos; não tenham sido condenados, nos últimos cinco anos de residência em Portugal, em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão; disponham de meios de subsistência e de alojamento; e comprovem ter conhecimento do português básico. Na pendência do pedido de autorização de residência, por causa não imputável ao requerente, não está o titular do visto de residência impedido de exercer uma actividade profissional nos termos da lei (artigo 80.º, n.º 3). O requerente de uma autorização de residência pode solicitar simultaneamente o reagrupamento familiar (artigo 80.º, n.º 4). O pedido de concessão de autorização de residência deve ser decidido no prazo de 60 dias; o de renovação, no prazo de 30 dias, sendo que, neste segundo caso, a falta de decisão por causa não imputável ao requerente equivale a deferimento, sendo imediata a emissão do título de residência (artigo 82.º, números 1 a 3). A decisão de indeferimento é notificada ao interessado, com indicação dos fundamentos, bem como do direito de impugnação judicial e do respectivo prazo, sendo enviada cópia ao Conselho Consultivo (artigo 82.º, n.º 4).

A nova lei positiva o estatuto jurídico dos titulares de autorização de residência, consagrando – num desenvolvimento e explicitação do que já resulta do princípio da equiparação fixado em sede constitucional – um conjunto de direitos, titulados sem necessidade de prévia autorização especial, em que figuram, a título exemplificativo, os direitos à educação e ensino, ao exercício de uma actividade profissional subordinada ou independente, à orientação, formação, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais, à saúde e de acesso ao direito e aos tribunais (artigo 83.º, n.º 1). O n.º 2 do mesmo artigo garante a aplicação das disposições que assegurem a igualdade de tratamento dos estrangeiros, nomeadamente em matéria de segurança social, benefícios fiscais, filiação sindical, reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais ou de acesso a bens e serviços à disposição do público, bem como a aplicação de disposições que lhes concedam

direitos especiais. Um e outro preceitos limitam-se a explicitar o princípio geral contido no artigo 15.º, n.º 1 da Constituição da República, pelo que não deve deduzir-se deste expresse reconhecimento aos titulares de autorização de residência que os direitos elencados possam ser negados aos demais estrangeiros⁹⁵⁵.

A autorização de residência é cancelada sempre que o seu titular tenha sido objecto de uma decisão de expulsão ou tenha obtido a autorização por meios fraudulentos e, ainda, quando em relação ao seu titular existam razões sérias para crer que cometeu actos criminosos graves ou existam indícios reais de que tenciona cometer actos dessa natureza ou quando existam razões de ordem ou segurança públicas (artigo 85.º, n.º 1). As ausências do país podem determinar o cancelamento da autorização de residência, em termos iguais aos do anterior regime, mas passa a admitir-se o não cancelamento quando os titulares comprovem que durante a sua ausência do território nacional estiveram no país de origem e que no mesmo desenvolveram uma actividade profissional ou empresarial ou de natureza cultural ou social (artigo 85.º, n.º 4). A decisão de cancelamento é susceptível de impugnação judicial, com efeito meramente devolutivo, perante os tribunais administrativos (artigo 85.º, n.º 7). O elenco de estrangeiros dispensados de autorização de residência é alargado para incluir também os funcionários das organizações internacionais com sede em Portugal (artigo 87.º, n.º 1).

Nos artigos 88.º e seguintes, são tratados em pormenor, os vários sub-tipos de autorização de residência. A autorização de residência para exercício de actividade profissional subordinada só é concedida a estrangeiros que reúnam os requisitos gerais do artigo 77.º (concessão de residência temporária), tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social (artigo 88.º, n.º 1). O n.º 2 do mesmo artigo admite a dispensa, a título excepcional, do requisito de um visto de residência válido, mas exige que o estrangeiro preencha as demais condições do artigo 77.º, n.º 1 e, ainda, que possua contrato de trabalho ou tenha relação laboral comprovada, tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente, esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social, com o que se pretende obviar ao mecanismo de regularização extraordinária. A autorização de residência para exercício de actividade profissional independente só é concedida a estrangeiros que, para além de reunirem os requisitos gerais do artigo 77.º, tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de actividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal;

⁹⁵⁵ Como teme o Conselho Económico e Social no parecer que emitiu sobre o anteprojecto.

estejam habilitados a exercer uma actividade profissional independente, quando aplicável; disponham de meios de subsistência; estejam inscritos na segurança social e, quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respectiva de que preenchem os respectivos requisitos de inscrição; excepcionalmente pode ser dispensada a titularidade de visto de residência válido, desde que se verifique a entrada e a permanência legais em território nacional (artigo 89.º, números 1 e 2). O titular de uma autorização de residência para exercício de actividade profissional independente pode exercer uma actividade profissional subordinada (artigo 89.º, n.º 3). É concedida autorização de residência para efeitos de exercício de uma actividade de investigação, uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou altamente qualificada, aos estrangeiros que, para além de reunirem os requisitos gerais do artigo 77.º (com dispensa de visto de residência válido, sempre que o requerente tenha entrado e permanecido legalmente em território nacional), sejam admitidos a colaborar num centro de investigação oficialmente reconhecido, nomeadamente através de um contrato de trabalho, de um contrato de prestação de serviços ou de uma bolsa de investigação científica (podendo exercer uma actividade docente); disponham de contrato de trabalho ou de prestação de serviços compatível com o exercício de uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou com uma actividade altamente qualificada; e estejam inscritos na segurança social (artigo 90.º).

É concedida autorização de residência a estudante de ensino superior titular de visto de residência emitido ao abrigo do artigo 62.º, desde que o requerente apresente prova de matrícula e do pagamento das propinas exigidas pelo estabelecimento, disponha de meios de subsistência, e esteja abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou disponha de seguro de saúde; a autorização de residência é válida por um ano e é renovável, por iguais períodos, se o seu titular continuar a preencher as condições estabelecidas neste artigo; se a duração do programa de estudos for inferior a um ano, a autorização de residência tem a duração necessária para cobrir o período de estudos (artigo 91.º, números 1, 2 e 4); excepcionalmente, pode ser dispensada a titularidade de visto de residência válido, desde que o estrangeiro tenha entrado e permaneça legalmente em Portugal (n.º 3). É emitida autorização de residência ao titular de visto de residência para frequência do ensino secundário, desde que esteja matriculado em estabelecimento de ensino secundário e abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou disponha de seguro de saúde; a validade da autorização não pode exceder um ano, renovável por igual período se se mantiverem as condições da sua concessão (artigo 92.º). É concedida autorização de residência ao titular do visto de residência para realização de estágio não remunerado, desde que este esteja abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou disponha

de seguro de saúde e apresente contrato de formação para realização de estágio não remunerado celebrado com uma empresa ou um organismo de formação profissional oficialmente reconhecido e certificado pelo IEFP; a autorização é válida pelo período de duração do estágio ou por um período máximo de um ano; em casos excepcionais, a autorização pode ser renovada uma vez, apenas pelo tempo necessário à obtenção de uma qualificação profissional reconhecida oficialmente (artigo 93.º). A autorização de residência para voluntários é emitida a favor de titular de visto de residência para participação num programa de voluntariado, desde que este esteja abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou disponha de seguro de saúde e apresente contrato assinado com a organização responsável em Portugal pelo programa de voluntariado em que participa, que contenha uma descrição das suas tarefas, as condições de que beneficiará na realização dessas tarefas, o horário que deve cumprir, bem como, se for caso disso, a formação que recebe para assegurar o cumprimento adequado das suas tarefas; a autorização é válida por um ano (excepcionalmente extensível se a duração do programa for superior) e não renovável (artigo 94.º). O exercício de uma actividade profissional remunerada é vedado aos titulares de autorização de residência para realização de estágio ou voluntariado, mas aberto (ainda que só para actividades subordinadas), fora do período consagrado ao programa de estudos e mediante autorização prévia do SEF, aos estudantes (artigo 97.º). As autorizações de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado poderão ser canceladas ou não renovadas se o titular deixar de preencher os requisitos de concessão, exercer uma actividade profissional remunerada ou não progredir nos estudos com aproveitamento (artigo 95.º). Entre as garantias processuais, estatui-se que a decisão sobre um pedido de concessão ou renovação da autorização de residência deve ser adoptada e comunicada ao requerente num prazo que não impeça o prosseguimento dos estudos em causa; que a decisão de indeferimento é notificada ao requerente com indicação dos fundamentos e informação sobre o direito de impugnação judicial e respectivo prazo; e que a decisão de indeferimento ou cancelamento é susceptível de impugnação judicial, com efeito devolutivo (artigo 96.º).

No que respeita à autorização de residência para reagrupamento familiar, a lei alarga o âmbito pessoal do direito, retomando alguns aspectos do regime instituído em 2001 e revogado em 2003, e definindo soluções mais adequadas a proteger a unidade da família. Permite, desde logo, o reagrupamento familiar com membros da família que se encontrem em território nacional, sem restrições quanto à legalidade da permanência – o cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutro país,

que dele dependam ou que com ele coabitem, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente; o mesmo valendo para os membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que dele dependam ou com ele coabitem (artigo 98.º, números 1 e 2). Ao elenco dos membros da família elegíveis acrescem agora os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal [artigo 99.º, n.º 1, alínea d)] e, especificamente para o reagrupamento familiar de refugiado menor não acompanhado, os ascendentes directos em 1.º grau e o seu tutor legal ou qualquer outro familiar, se o refugiado não tiver ascendentes directos ou não for possível localizá-los (artigo 99.º, n.º 2). O leque de familiares elegíveis é restrito quando o requerente seja titular de autorização de residência para estudo, estágio não remunerado ou voluntariado, caso em que apenas contam o cônjuge, os filhos menores ou incapazes e os menores adoptados (artigo 99.º, n.º 3). A lei permite ainda o reagrupamento familiar com o parceiro de facto e seus filhos solteiros menores ou incapazes, admitindo que a união de facto seja mantida em território nacional ou fora dele (artigo 100.º). Para o exercício do direito ao reagrupamento familiar, o requerente deve dispor de alojamento e meios de subsistência; requisito que não se aplica aos refugiados (artigo 101.º). Os pedidos de reagrupamento familiar passam a poder ser tratados de forma conjunta. Quando os membros da família se encontrem fora do território nacional, cabe ao titular do direito ao reagrupamento familiar solicitar ao SEF a sua entrada; se já se encontrarem em território nacional, podem solicitar eles próprios o reagrupamento familiar, a par do titular do direito (artigo 103.º, números 1 e 2). O pedido deve ser acompanhado por documentos que atestem a existência de laços familiares relevantes ou da união de facto, bem como o cumprimento das condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar, e por cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares ou do parceiro de facto (artigo 103.º, n.º 3). Logo que possível, e em todo o caso no prazo de três meses (prorrogável por mais três meses em circunstâncias excepcionais), o SEF notifica por escrito a decisão ao requerente, sendo que a ausência de decisão no prazo de seis meses corresponde a deferimento tácito do pedido (artigo 105.º). Sempre que um pedido de reagrupamento familiar, com membros da família que se encontrem fora do território nacional, seja deferido, é imediatamente emitido em benefício destes um visto de residência que lhes permite entrar em território nacional (artigo 64.º). O pedido de reagrupamento familiar pode ser indeferido quando não estejam reunidas as condições de exercício do direito, o membro da família esteja interdito de entrar em território nacional ou a presença do membro da família constitua uma ameaça à ordem pública, à segurança pública e à saúde pública (artigo 106.º, n.º 1); devem ser tomados em

consideração os perigos que a presença dessa pessoa representa, bem como a natureza e a solidez dos laços familiares, o seu tempo de residência em Portugal e a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem (artigo 106.º, números 2 e 3). A decisão de indeferimento é susceptível de impugnação judicial, com efeito devolutivo, mas, se os familiares já se encontrarem em território nacional e o indeferimento se dever a falta de alojamento ou meios de subsistência, a impugnação judicial terá efeito suspensivo (artigo 106.º, números 7 e 8). Ao membro da família que seja titular de um visto para reagrupamento familiar ou a quem tenha sido deferido o pedido de reagrupamento familiar é concedida uma autorização de residência de duração idêntica à do residente; tratando-se de familiar de pessoa que goze de autorização de residência permanente, a sua autorização de residência será válida por dois anos, renováveis (artigo 107.º, números 1 e 2). Decorridos dois anos sobre a emissão da primeira autorização de residência e na medida em que subsistam os laços familiares, ou, sem dependência de prazo, sempre que o titular do direito ao reagrupamento tenha filhos menores residentes em Portugal, os membros da família têm direito a uma autorização autónoma; às situações excepcionais em que é possível obter uma autorização de residência autónoma antes de decorridos os dois anos, soma-se agora a condenação por crime de violência doméstica (artigo 107.º, números 3 e 4). Inova-se também ao estatuir que a primeira autorização de residência concedida ao cônjuge ao abrigo do reagrupamento familiar é autónoma sempre que este esteja casado há mais de cinco anos com o residente (artigo 107.º, n.º 5). A autorização de residência emitida ao abrigo do direito ao reagrupamento familiar é cancelada quando o casamento, a união de facto ou a adopção tenham tido por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir em Portugal (artigo 108.º, n.º 1); de qualquer modo, na decisão de cancelamento devem ser tidos em conta a natureza e a solidez dos laços familiares, o seu tempo de residência em Portugal e a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem (artigo 108.º, n.º 3); a decisão é susceptível de impugnação judicial, com efeito suspensivo (artigo 108.º, n.º 7).

A nova lei assegura a concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de acções de auxílio à imigração ilegal que colaborem com a justiça. Abandona-se a concepção legal da pessoa traficada como um mero imigrante ilegal, uma perspectiva que é tributária da Convenção de Varsóvia sobre o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, aprovada no âmbito do Conselho da Europa e que Portugal já assinou. Nos termos do artigo 109.º, a autorização de residência é concedida, após um período de reflexão entre 30 e 60 dias (encurtado quando for inequívoca a vontade de colaborar com as autoridades), desde que seja necessário prorrogar a permanência do interessado em território nacional, tendo em conta o

interesse que a sua presença representa para as investigações e procedimentos judiciais; o interessado mostre vontade clara em colaborar com as autoridades e tenha rompido as relações que tinha com os presumíveis autores das infracções. Podem ser dispensados os requisitos de importância para a investigação e vontade de colaborar com a justiça, nos termos de legislação especial⁹⁵⁶ (artigo 109.º, n.º 4). A autorização de residência é válida por um período de um ano e renovável por iguais períodos, se continuarem a estar preenchidos os requisitos ou for necessário para protecção da pessoa identificada como vítima de tráfico (artigo 109.º, n.º 5). Antes da concessão de autorização de residência, é assegurada à pessoa sinalizada ou identificada como vítima de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal que não disponha de recursos suficientes, a sua subsistência e o acesso a tratamento médico urgente e adequado, bem como garantias de segurança e protecção e, sempre que necessário, assistência de tradução e interpretação e assistência jurídica (artigo 112.º); de idêntica assistência beneficia ainda o titular de autorização de residência que não disponha de recursos suficientes (artigo 113.º, n.º 1). Aos titulares de autorização de residência que não disponham de recursos e tenham necessidades específicas, tais como menores ou mulheres grávidas, deficientes, vítimas de violência sexual ou de outras formas de violência, é prestada a necessária assistência médica e social; a todos é proporcionado o acesso a programas oficiais existentes, cujo objectivo seja ajudá-los a retomar uma vida social normal, incluindo cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais ou a preparar o seu regresso assistido ao país de origem (artigo 113.º, números 2 e 3); os menores vítimas de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal têm acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que os cidadãos nacionais (artigo 114.º, n.º 3). A autorização de residência pode ser cancelada a todo o tempo se o portador tiver reatado activa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, contactos com os presumíveis autores do tráfico; ou a autoridade responsável considerar que a cooperação é fraudulenta ou que a queixa da

⁹⁵⁶ Dando cumprimento ao disposto nos artigos 109.º, 111.º e 216.º da Lei n.º 23/2007, o Decreto-Lei n.º 368/2007, de 5 de Novembro, regulou a concessão de autorização de residência a cidadão estrangeiro identificado como vítima do crime de tráfico de pessoas. Este regime especial – nos termos do texto preambular do diploma – dispensa a verificação, no caso concreto, da necessidade da sua permanência em território nacional no interesse das investigações e dos procedimentos judiciais e prescinde da vontade clara de colaboração com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal. A autorização de residência a cidadão estrangeiro identificado como vítima do crime de tráfico de pessoas é concedida, quando as circunstâncias pessoais da vítima o justifiquem, pelo Ministro da Administração Interna (artigo único n.º 1). As circunstâncias pessoais são ponderadas caso a caso e podem, designadamente, relacionar-se com a segurança da vítima, seus familiares ou pessoas que com ela mantenham relações próximas, com a saúde destas pessoas, com a sua situação familiar ou com outras situações de vulnerabilidade (n.º 2). Considera-se identificada como vítima de tráfico toda a pessoa em relação à qual hajam sido adquiridos indícios da prática desse crime, por autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal ou quando o coordenador do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos entender que existem motivos suficientemente ponderosos para crer que essa pessoa é vítima de tráfico (n.º 3).

vítima é infundada ou fraudulenta; ou a vítima deixar de cooperar, salvo nos casos em que a cooperação é dispensada (artigo 115.º).

Em virtude da criação, pela Directiva n.º 2003/109/CE, de 25 de Novembro, do estatuto de residente de longa duração, a lei prevê os termos em que há-de ser concedida autorização de residência em Portugal a estrangeiros que tenham obtido o referido estatuto noutro Estado membro e que, ao abrigo deste, exerçam o direito à liberdade de circulação no espaço comunitário⁹⁵⁷. Para que lhes seja reconhecido direito de residência, é necessário que exerçam uma actividade profissional subordinada⁹⁵⁸ ou independente⁹⁵⁹, frequentem um programa de estudos ou uma acção de formação profissional⁹⁶⁰, ou ainda que apresentem um motivo atendível para fixarem residência em território nacional (artigo 116.º, n.º 1); e que, a mais disso, disponham de meios de subsistência (avaliados por referência à respectiva natureza e regularidade, tendo em conta o nível dos salários mínimos e das pensões) e de alojamento (artigo 116.º, números 4 e 5). O pedido de autorização de residência deve ser apresentado, junto do SEF, no prazo de três meses a contar da entrada no território nacional, e ser acompanhado de documentos comprovativos de que o requerente preenche as condições de exercício do direito, do título de residência de longa duração e de um documento de viagem válido (artigo 117.º, números 1 a 3). A decisão é tomada no prazo de três meses, prorrogáveis, em circunstâncias excepcionais, por um período não superior a três meses; a falta de decisão no prazo de seis meses equivale a deferimento do pedido de autorização de residência (artigo 117.º, números 4, 5 e 7). A autorização de residência é igualmente concedida aos familiares do titular do estatuto de residente de longa duração que com ele residam no Estado membro que lhe concedeu pela primeira vez o estatuto (artigo 118.º, n.º 1), sendo que o pedido deve ser instruído com o título CE de residência de longa duração ou autorização de residência do familiar e com um seu documento de viagem válido, com prova de que residia no Estado membro que lhe concedeu pela primeira vez o estatuto de residente

⁹⁵⁷ O que não abrange os trabalhadores assalariados destacados por um prestador de serviços no quadro de uma prestação transfronteiriça de serviços, nem os prestadores de serviços transfronteiriços (artigo 116.º, n.º 2).

⁹⁵⁸ Tendo, para o efeito, contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estando inscritos na segurança social (artigo 116.º, n.º 6).

⁹⁵⁹ Tendo, para o efeito, constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de actividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal; estando habilitados a exercer uma actividade profissional independente, quando aplicável; estando inscritos na segurança social e, quando exigível, apresentando declaração da ordem profissional respectiva de que preenchem os respectivos requisitos de inscrição (artigo 116.º, n.º 7).

⁹⁶⁰ Desde que apresentem matrícula num estabelecimento de ensino superior, oficialmente reconhecido, ou de admissão em estabelecimento ou empresa que ministre formação profissional, oficialmente reconhecida (artigo 116.º, n.º 8).

de longa duração enquanto familiar ou parceiro de facto de um residente de longa duração e prova de que dispõe de meios de subsistência e está abrangido pelo serviço nacional de saúde ou dispõe de seguro de saúde (artigo 118.º, n.º 4). Aos membros da família é concedida uma autorização de residência de validade idêntica à concedida ao residente de longa duração (artigo 118.º, n.º 7). O pedido de autorização de residência apresentado por titular do estatuto de residente de longa duração obtido noutro Estado membro e seus familiares pode ser indeferido quando a pessoa em causa represente uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança pública, ou ainda para a saúde pública; mas não pode basear-se em razões económicas (artigo 119.º). A autorização de residência pode ser cancelada ou não renovada por razões de ordem ou segurança públicas ou por deixarem de estar preenchidas as condições exigidas para a sua concessão (artigo 120.º, n.º 1). As decisões de indeferimento, não renovação ou cancelamento de autorização de residência são notificadas ao interessado com indicação dos fundamentos, do direito de impugnação judicial e do respectivo prazo, e comunicadas, por via electrónica, ao ACIDI e ao Conselho Consultivo (artigo 121.º).

Os artigos 122.º a 124.º prevêem situações especiais de concessão de autorização de residência, alargando o regime de concessão de autorização de residência com dispensa de visto a uma ampla categoria de pessoas e os motivos que permitem a concessão excepcional de autorização de residência a razões humanitárias e de interesse público. Não carecem de visto para obtenção de autorização de residência temporária os estrangeiros menores, filhos de cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, nascidos em território português; menores, nascidos em território nacional, que aqui tenham permanecido e se encontrem a frequentar a educação pré-escolar ou o ensino básico, secundário ou profissional (e seus ascendentes em 1.º grau, que sobre eles exerçam efectivamente o poder paternal)⁹⁶¹; filhos de titulares de autorização de residência que tenham atingido a maioridade e tenham permanecido habitualmente em território nacional desde os 10 anos de idade; maiores, nascidos em território nacional, que daqui não se tenham ausentado ou que aqui tenham permanecido desde idade inferior a 10 anos; menores obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil; que tenham deixado de beneficiar do direito de asilo em Portugal em virtude de terem cessado as razões com base nas quais obtiveram essa protecção; que sofram de doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno ao país; que tenham cumprido serviço militar efectivo nas Forças Armadas Portuguesas; que, tendo

⁹⁶¹ Autorizações (do menor e do progenitor) que serão canceladas ou não renovadas sempre que o menor, sem razão atendível, deixe de frequentar a educação pré-escolar ou o ensino básico; a não renovação ou o cancelamento são possíveis quando se trate de ensino secundário ou profissional (artigo 122.º, números 4 e 5).

perdido a nacionalidade portuguesa, hajam permanecido no território nacional nos últimos 15 anos; que não se tenham ausentado do território nacional e cujo direito de residência tenha caducado; que tenham filhos menores residentes em Portugal ou com nacionalidade portuguesa sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação; que sejam agentes diplomáticos e consulares ou respectivos cônjuges, ascendentes e descendentes a cargo e tenham estado acreditados em Portugal durante um período não inferior a três anos; que sejam ou tenham sido vítimas de infracção penal ou contra-ordenacional grave ou muito grave referente à relação de trabalho, desde que tenham denunciado a infracção às entidades competentes e com elas colaborem; que tenham beneficiado de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal; que, tendo beneficiado de autorização de residência para estudo e concluído os seus estudos, pretendam exercer em território nacional uma actividade profissional, subordinada ou independente, salvo quando a autorização tenha sido emitida no âmbito de acordos de cooperação e não existam motivos ponderosos de interesse nacional que o justifiquem; que, tendo beneficiado de visto de estada temporária para actividade de investigação ou altamente qualificada, pretendam exercer em território nacional uma actividade de investigação, uma actividade docente num estabelecimento de ensino superior ou altamente qualificada, subordinada ou independente (artigo 122.º, n.º 1). A título excepcional, pode ser concedida autorização de residência temporária a estrangeiros que não preencham os requisitos legais por razões de interesse nacional, por razões humanitárias e por razões de interesse público decorrentes do exercício de uma actividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social (artigo 123.º, n.º 1).

O capítulo VII regula a atribuição do novo estatuto de residente de longa duração. Podem ser beneficiários do estatuto os nacionais de Estados terceiros que residam legalmente no território nacional e preencham as demais condições, excluídos os que tenham autorização de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado; os que estejam autorizados a residir em território nacional ao abrigo da protecção temporária, de uma forma de protecção subsidiária ou tenham solicitado uma autorização de residência por razões humanitárias; sejam refugiados; permaneçam em Portugal exclusivamente por motivos de carácter temporário; beneficiem de um estatuto jurídico ao abrigo da Convenção de Viena sobre relações diplomáticas (artigo 125.º). As condições de aquisição do estatuto são que o nacional de Estado terceiro tenha residência legal e ininterrupta em território nacional durante os cinco anos imediatamente anteriores à apresentação do requerimento; disponha de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus

familiares, sem recorrer ao subsistema de solidariedade; disponha de um seguro de saúde e de alojamento; e demonstre fluência no português básico (artigo 126.º, n.º 1). Se o nacional de país terceiro tiver estado em Portugal ao abrigo de uma autorização de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado e, entretanto, tiver obtido autorização de residência que lhe permita beneficiar do estatuto de residente de longa duração, o período em que permaneceu em Portugal ao abrigo de um daqueles três primeiros títulos é tomado em conta, em metade, para o cálculo dos cinco anos requeridos para a obtenção do estatuto de residente de longa duração (artigo 126.º, n.º 3). Os períodos de ausência do território nacional não interrompem o período de cinco anos, e entram no cálculo deste, desde que sejam inferiores a 6 meses consecutivos e não excedam, na totalidade, 10 meses, salvo tratando-se de ausências devidas a destacamento por razões de trabalho (artigo 126.º, números 4 e 5). O estatuto pode ser recusado por razões de ordem pública e de segurança pública, mas não por razões económicas (artigo 127.º). O pedido é dirigido ao SEF e acompanhado dos documentos comprovativos do preenchimento dos requisitos do artigo 126.º e de um documento de viagem válido (artigo 129.º, n.º 2). Logo que possível, e em todo o caso no prazo de seis meses (prorrogável, em circunstâncias excepcionais por três meses), o requerente é notificado da decisão tomada; sendo que a ausência de decisão no prazo de nove meses equivale a deferimento do pedido (artigo 129.º, números 3 a 5). O estatuto de residente de longa duração tem carácter permanente com base num título renovável (artigo 129.º, n.º 8). Aos residentes de longa duração é emitido um título CE de residência de longa duração, com uma validade mínima de cinco anos e automaticamente renovável, mediante requerimento, no termo do período de validade (artigo 130.º); sendo que a caducidade do título CE não implica a perda do estatuto (artigo 131.º, n.º 6). Os residentes de longa duração perdem o estatuto quando este tenha sido adquirido por meios fraudulentos, quando seja adoptada medida de expulsão, quando se ausentem do território da União Europeia por um período de 12 meses consecutivos, quando adquiram em outro Estado membro o estatuto de residente de longa duração ou se ausentem do território nacional por um período de seis anos consecutivos (artigo 131.º, n.º 1). As ausências do território da União Europeia e do território nacional (por períodos superiores a 12 meses ou seis anos consecutivos, respectivamente), justificadas por razões específicas ou excepcionais, não implicam a perda do estatuto, nomeadamente quando o residente de longa duração permaneceu no país de origem a fim de aí desenvolver uma actividade profissional ou empresarial, ou de natureza cultural ou social (artigo 131.º, números 2 e 3). Quando perca o estatuto por ausências não justificadas superiores àqueles períodos, o interessado pode readquirir o estatuto mediante requerimento, desde que disponha

de recursos estáveis e regulares, de alojamento e de seguro de saúde (artigo 131.º, n.º 4). A perda do estatuto implica o cancelamento da autorização de residência e a apreensão do título de residência CE de longa duração; se a perda do estatuto não conduzir ao afastamento, é concedida à pessoa em causa uma autorização de residência com dispensa de visto (artigo 131.º, números 7 e 9). A decisão de indeferimento do pedido de aquisição do estatuto ou de perda do mesmo são susceptíveis de impugnação judicial com efeito suspensivo (artigo 132.º, n.º 3). Muito importante é o conjunto de direitos correspondentes ao estatuto, elencado no artigo 133.º, sob a epígrafe *igualdade de tratamento*. Os beneficiários do estatuto gozam de igualdade de tratamento perante os nacionais nos termos da Constituição e da lei, designadamente em matéria de acesso a uma actividade profissional independente ou subordinada, desde que tal actividade não implique, nem mesmo a título ocasional, envolvimento no exercício da autoridade pública, sem prejuízo da aplicação de regime especial aos nacionais de países de língua portuguesa; acesso às condições de emprego e de trabalho, incluindo as condições de despedimento e de remuneração; ensino e formação profissional, incluindo subsídios e bolsas de estudo em conformidade com a legislação aplicável; reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos, em conformidade com a lei e os procedimentos nacionais pertinentes; segurança social e protecção social; benefícios fiscais; cuidados de saúde; acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento; liberdade de associação, filiação e adesão a uma organização representativa de trabalhadores ou empregadores ou a qualquer organização cujos membros se dediquem a determinada ocupação, incluindo as vantagens proporcionadas por esse tipo de organizações; livre acesso a todo o território nacional (artigo 133.º).

O capítulo VIII versa sobre o afastamento do território nacional, matéria em que foram introduzidas algumas inovações, sobretudo no campo das garantias contra medidas de expulsão (que saem reforçadas) e, mercê do dever de colaboração com os parceiros europeus, nos domínios do reconhecimento de decisões de expulsão proferidas por Estados membros da União ou parte na Convenção de Aplicação e do apoio ao afastamento por via aérea durante o trânsito aeroportuário. Entre os fundamentos da expulsão, deixa de constar a adopção de comportamentos que atentem contra os bons costumes, mas passa a incluir-se a hipótese de existirem sérias razões para crer que o estrangeiro cometeu actos criminosos graves ou que tenciona cometer actos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia (artigo 134.º, n.º 1). Não podem ser expulsos os estrangeiros que tenham nascido em território português e aqui residam; tenham efectivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade

portuguesa a residir em Portugal; tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação; que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam (artigo 135.º). Tratando-se de estrangeiros titulares do estatuto de residente de longa duração concedido por Portugal, a decisão de expulsão só pode basear-se na circunstância de este representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública (nuca por razões económicas) e deve ter em consideração a duração da residência no território, a idade da pessoa em questão, as consequências para essa pessoa e para os seus familiares, os laços com o país de residência ou a ausência de laços com o país de origem (artigo 136.º, números 1 e 2); a decisão de expulsão é susceptível de impugnação judicial, com efeito suspensivo (artigo 136.º, n.º 3). Ao residente de longa duração que não disponha de recursos suficientes é concedido apoio judiciário (artigo 136.º, n.º 4). Tratando-se de titular do estatuto de residente de longa duração concedido por outro Estado membro da União Europeia, este poderá ser expulso se permanecer ilegalmente em território nacional, situação em que as autoridades portuguesas deverão consultar o Estado membro que concedeu o estatuto (artigo 137.º). O estrangeiro que entre e permaneça ilegalmente em território nacional pode ser notificado pelo SEF para abandonar voluntariamente o território no prazo que lhe for fixado, entre 10 e 20 dias (prorrogável em casos devidamente fundamentados); idêntica possibilidade valendo para o estrangeiro a quem tenha sido cancelada a autorização de residência (artigo 138.º, números 1 e 2). Quando a autorização de residência tenha sido cancelada nos termos do artigo 85.º, o estrangeiro é notificado para abandonar imediatamente o território nacional, sob pena de incorrer no crime de desobediência qualificada (artigo 138.º, n.º 4). O apoio ao regresso voluntário é previsto em termos consideravelmente mais favoráveis, uma vez que os beneficiários do apoio passam a poder ser admitidos em território nacional ao fim de três anos, contrariamente aos cinco anos do regime anterior, ainda que só o possam fazer se restituírem os montantes recebidos, acrescidos de juros à taxa legal; exigência que, todavia, não prejudica a possibilidade de emissão excepcional de visto de curta duração por razões humanitários e é dispensada aos estrangeiros que tenham beneficiado de um regime de protecção temporária (artigo 139.º). A lei elimina expressamente a possibilidade de aplicação da prisão preventiva, elencando como medidas de coacção possíveis em caso de perigo de fuga a apresentação periódica no SEF, a obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância electrónica e a colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou espaço equiparado (artigo 142.º, n.º 1). À semelhança do que já dispunha a lei anterior, a expulsão não pode ser

efectuada para país onde o estrangeiro possa ser perseguido por motivos que, nos termos da lei, justificam a concessão do direito de asilo, mas passa a também não ser possível para país onde o estrangeiro possa sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante, na acepção do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 143.º, n.º 1). São readmitidos, imediatamente e sem formalidades, em território nacional os nacionais de Estados terceiros que tenham adquirido o estatuto de residente de longa duração em Portugal, bem como os seus familiares, sempre que tenham sido objecto de uma decisão de afastamento do Estado membro onde exerceram o seu direito de residência, sem prejuízo da possibilidade de o residente de longa duração e os seus familiares se mudarem para um terceiro Estado membro (artigo 168.º, números 2 e 3). As decisões de afastamento de estrangeiro que se encontre em território nacional, tomadas por autoridade administrativa competente de Estado membro da União ou parte na Convenção de Aplicação, são reconhecidas e executadas pelo SEF, desde que sejam baseadas numa ameaça grave e actual para a ordem pública ou para a segurança nacional do Estado autor da decisão, ou ainda no incumprimento por parte do estrangeiro da regulamentação relativa à entrada e permanência de estrangeiros do Estado autor da decisão (artigo 169.º, n.º 1); e se a isso não se opuserem a Constituição, as convenções internacionais pertinentes ou a lei (artigo 171.º, n.º 1). Se não for possível a utilização de um voo directo para proceder ao afastamento de nacional de Estado terceiro, pode ser pedido às autoridades competentes de outro Estado membro trânsito aeroportuário, desde que tal não implique mudança de aeroporto no território do Estado membro requerido (artigo 174.º, n.º 1). É readmitido imediatamente em território português o nacional de Estado terceiro se a autorização de trânsito aeroportuário tiver sido recusada ou revogada; se, durante o trânsito, o indivíduo tiver entrado sem autorização no Estado membro requerido; se não tiver sido possível executar a medida de afastamento do indivíduo para outro país de trânsito ou para o país de destino; ou se o trânsito aeroportuário não for possível por qualquer outro motivo (artigo 174.º, n.º 7). Portugal pode recusar o trânsito aeroportuário pedido pelas autoridades de um Estado parceiro quando o nacional de um Estado terceiro for acusado de infracção penal ou tiver sido ordenada a sua captura para cumprimento de pena; o trânsito através de outros Estados ou a admissão no país de destino não forem executáveis; a medida de afastamento implicar uma mudança de aeroporto no território nacional; não for possível, por razões práticas, prestar numa determinada altura o apoio solicitado; ou a presença do indivíduo em território nacional constituir uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, ou para as relações internacionais do Estado português (artigo 175.º). Em função de consultas mútuas com o Estado membro requerente, no limite dos meios

disponíveis e de harmonia com as normas internacionais aplicáveis, são prestadas todas as medidas de apoio necessárias para garantir que o nacional do Estado terceiro partiu, que podem consistir em receber o indivíduo na aeronave e escoltá-lo dentro da área do aeroporto de trânsito, nomeadamente até ao voo de ligação; prestar tratamento médico de emergência ao indivíduo e, se necessário, à sua escolta, bem como assegurar a alimentação de um e outros; receber, conservar e transmitir os documentos de viagem, nomeadamente no caso de medidas de afastamento sem escolta; e informar, nos casos de trânsito sem escolta, o Estado membro requerente do local e da hora da partida do indivíduo do território nacional, bem como da ocorrência de algum incidente grave durante o trânsito (artigo 177.º, números 1 e 2).

As disposições penais, contidas no capítulo IX, mantêm no essencial o regime anterior, inovando apenas na medida em que agrava a moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal para uma pena entre dois e oito anos de prisão, quando os factos sejam praticados mediante transporte ou manutenção do estrangeiro em condições desumanas ou degradantes, pondo em perigo a sua vida ou causando-lhe ofensa grave à integridade física ou a morte (artigo 183.º, n.º 3) e na medida em que criminaliza o casamento de conveniência – nos termos do artigo 186.º, n.º 1, quem contrair casamento com o único objectivo de proporcionar a obtenção ou de obter um visto ou uma autorização de residência ou defraudar a legislação vigente em matéria de aquisição da nacionalidade é punido com pena de prisão de 1 a 4 anos; quem, de forma reiterada ou organizada, fomentar ou criar condições para a prática de tais actos é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos (artigo 186.º, n.º 2). No domínio das contra-ordenações, as mudanças mais significativas traduziram-se no agravamento das coimas aplicáveis aos empregadores de imigrantes ilegais (artigo 198.º, n.º 2), a todos os que transportem profissionalmente, para território português, estrangeiro que não possua documento de viagem ou visto válidos ou não esteja habilitado com visto de escala quando dele careça (artigos 194.º e 195.º) e às unidades hoteleiras que não cumpram o dever de comunicação do alojamento (artigo 203.º, n.º 1); na introdução de três novos tipos contraordenacionais – o acesso não autorizado à zona internacional do porto ou a bordo de embarcações (artigo 193.º), o incumprimento, pelas transportadoras, da obrigação de comunicação de dados (artigo 196.º) e o desembarque de estrangeiros fora dos postos de fronteira qualificados para esse efeito (artigo 202.º, n.º 3). No capítulo XII, já entre as disposições finais, o artigo 212.º regula com minúcia a recolha e tratamento pelo SEF de dados pessoais referentes a estrangeiros, numa intenção claramente garantística.

3.3. O estatuto jurídico dos estrangeiros

3.3.1. O princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros

A Constituição portuguesa consagra o princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros ou apátridas que se encontrem ou residam em Portugal, uma fórmula generosa⁹⁶², de pendor universalista, em linha com o princípio da dignidade da pessoa humana, contido no artigo 1.^o⁹⁶³, com os imperativos de Direito Internacional e com o que pode dizer-se ser uma tradição jurídica lusa, fixada com a Constituição de 1911⁹⁶⁴ e traduzida, no plano do Direito Privado, no artigo 14.^o do Código Civil de 1966⁹⁶⁵. Uma fórmula que faz jus à imagem da CRP como Constituição aberta à inclusividade social e à integração do outro⁹⁶⁶.

A ideia de universalidade, segundo a qual os direitos absolutamente inerentes à dignidade da pessoa humana devem ser universais, exige, como regra tendencial, que os direitos, liberdades e garantias pessoais – salvo inequívoca razão e menção em contrário – sejam direitos de todos, sem aceção de cidadania⁹⁶⁷. É também isso que resulta do preceituado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, para que remete o artigo 16.^o, n.^o 2, da Constituição portuguesa e de harmonia com a qual hão-de ser interpretados e integrados os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais. É precisamente à luz deste preceito que, segundo o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.^o 6/94, se explica a “abertura verdadeiramente universalista” contida no artigo 15.^o, n.^o 1, da CRP, por força do qual “não só se estabeleceu uma regra de equiparação sendo a discriminação exceção, como se [operou] uma equiparação entre todos os indivíduos e não

⁹⁶² Cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

⁹⁶³ Cf. Paulo Mota PINTO – *O direito ao livre desenvolvimento da personalidade*, in “Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra”, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, *Portugal - Brasil ano 2000*, Coimbra Editora, 1999, p. 151.

⁹⁶⁴ Pode dizer-se que a equiparação dos estrangeiros aos cidadãos nacionais tem tradição no direito interno português, pelo menos desde a Constituição de 1911. Aí se estabelecia, no art. 3.^o, que a “Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. A Constituição de 1933, após a sua última revisão, passou a dispor no seu art. 7.^o, § 2.^o que “os estrangeiros gozam em Portugal dos direitos e garantias reconhecidos pela Constituição aos portugueses, se a lei não determinar o contrário”.

⁹⁶⁵ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.^o a 107.^o)*, vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 357; Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 200.

⁹⁶⁶ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.^o a 107.^o)*, vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 48 e 198-200.

⁹⁶⁷ Cf. Marcelo Rebelo de SOUSA e José de Melo ALEXANDRINO – *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lisboa, Lex, 2000, pp. 75 e 87; José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2001, pp. 130-131.

só entre cidadãos”⁹⁶⁸. Por força dos Pactos Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, assinado em Nova Iorque em 7 de Outubro de 1976, que Portugal ratificou logo depois de restaurado o regime democrático⁹⁶⁹, o Estado português está obrigado a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos pelo Pacto sem qualquer distinção derivada, nomeadamente, de raça, cor, língua, religião, *origem nacional* ou outra situação. Gomes Canotilho sublinha precisamente o relevo dos standards mínimos fixados pelo Direito Internacional na identificação das situações, excepcionais, em que há-de admitir-se a diferenciação entre cidadãos e estrangeiros. Porque “a base antropológica dos direitos do homem «proíbe» a aniquilação dos direitos de outros homens – os estrangeiros ou apátridas”, ensina, “a diferenciação entre «direitos dos portugueses» e «direitos de todos» pressupõe sempre uma *justificação* ou *fundamento material*, não devendo esquecer-se o relevo dos *standards mínimos* fixados pelo direito internacional relativamente à determinação deste fundamento material”⁹⁷⁰.

O artigo 15.º, n.º 1, estatui que os estrangeiros ou apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português. Basta, como sublinha a PGR no seu parecer n.º 6/94⁹⁷¹, a presença em território nacional, não se exigindo que os estrangeiros aqui tenham a sua residência. O princípio do tratamento nacional é reiterado no tocante aos direitos dos trabalhadores, pela especial vulnerabilidade que afecta os trabalhadores estrangeiros⁹⁷² – n.º 1 do artigo 59.º proíbe especificamente distinções com base na cidadania no que toca aos direitos dos trabalhadores à retribuição do trabalho, à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, à prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde; ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas; à assistência material quando desempregados; e à assistência e justa reparação quando vítimas de acidente de trabalho. A não reprodução da exclusão dos “direitos públicos que se traduzam num encargo para o Estado”, constante da Constituição de 1933, permite concluir, entretanto, que

⁹⁶⁸ Cf. <http://www.dgsi.pt>, visitada a 1 de Novembro de 2007.

⁹⁶⁹ Lei n.º 29/78, de 12 de Junho, e Lei n.º 45/78, de 11 de Julho.

⁹⁷⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999, pp. 392-393, itálicos no original.

⁹⁷¹ Cf. <http://www.dgsi.pt>, visitada a 1 de Novembro de 2007.

⁹⁷² Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 713, 766, 771.

o princípio da equiparação abrange, a par dos clássicos direitos de liberdade, os direitos a prestações⁹⁷³.

O princípio da equiparação é igualmente consagrado pelo Código Civil, no seu artigo 14.º, ainda que, aqui, com um apego ao princípio da reciprocidade que faz alguns autores duvidar da constitucionalidade do preceito. Sob a epígrafe “condição jurídica dos estrangeiros”, o artigo 14.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que os estrangeiros são equiparados aos nacionais quanto ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário, para esclarecer, no n.º 2, que não são reconhecidos aos estrangeiros os direitos que, sendo atribuídos pelo respectivo Estado aos seus nacionais, o não sejam aos portugueses em igualdade de circunstâncias. Mário Torres considera que este preceito se encontra revogado por inconstitucionalidade, atenta a sua contradição com o disposto no artigo 15.º, n.º 1 da CRP⁹⁷⁴. Gomes Canotilho e Vital Moreira observam que o princípio da reciprocidade necessita de repensamento jurídico-constitucional e jurídico-internacional em face da criação de ordenamentos jurídico-supra-nacionais (ordenamento comunitário) ou de ordenamentos estatais com cooperações reforçadas com outros Estados-membros de uma comunidade política (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)⁹⁷⁵. Também a Lei n.º 15/98, de 26 de Março, sobre o estatuto do refugiado, inclui uma cláusula de equiparação semelhante à da norma constitucional statuindo, no seu artigo 6.º, n.º 1, que o refugiado goza dos direitos e está sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, na medida em que não contrariem o disposto nesta lei, na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, cabendo-lhe, designadamente, a obrigação de acatar as leis e os regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública. O artigo 83.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007 garante a aplicação das disposições que assegurem a igualdade de tratamento dos estrangeiros, nomeadamente em matéria de segurança social, benefícios fiscais, filiação sindical, reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais ou de acesso a bens e serviços à disposição do público; ao passo que o artigo 133.º do mesmo diploma consagra o princípio da igualdade de tratamento perante os nacionais em benefício dos titulares do estatuto de residente de longa duração.

Foi por referência ao artigo 15.º, n.º 1, que o Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março, criou um registo nacional dos menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no

⁹⁷³ Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, p. 14.

⁹⁷⁴ Cf. Mário TORRES – *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 21-24.

⁹⁷⁵ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 362.

território nacional, de modo a permitir-lhes o acesso a cuidados de saúde e à educação pré-escolar e escolar. “O n.º 1 do artigo 15.º da Constituição da República Portuguesa – lê-se no texto preambular – estende aos estrangeiros e aos apátridas que se encontrem ou residam em Portugal o gozo dos direitos e a sujeição aos deveres do cidadão português. A saúde e a educação, direitos fundamentais sociais consagrados, respectivamente, nos artigos 64.º e 73.º da Constituição, têm um carácter universal que não pode ser afastado por qualquer interpretação restritiva, se se tiver em conta o disposto nos artigos 25.º e 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, como se impõe no n.º 2 do artigo 16.º da lei fundamental. É sabida a existência em território nacional de cidadãos estrangeiros menores não legalizados cuja idade é inferior à mínima permitida por lei para a celebração autónoma de contrato de trabalho. Esses menores estão completamente dependentes da economia do agregado familiar a que pertencem, pois não dispõem de qualquer autonomia nem para o exercício de uma actividade laboral, nem para se ausentarem do País, nem para se legalizarem. Em suma, limitados na capacidade de exercício por força da menoridade e na capacidade de gozo por força da sua condição de imigrantes ilegais, encontram-se num vazio jurídico impeditivo do acesso aos benefícios elementares que a sociedade e o Estado destinam a todos os cidadãos sejam nacionais ou estrangeiros. Sendo intolerável a manutenção deste estado de coisas, e sendo-o, igualmente, que a legalização dos pais se faça por via da própria paternidade, a solução parece residir numa concreta actuação das autoridades públicas sobre a protecção dos menores, já consagrada, aliás, na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças”. Refira-se que os dados a recolher para o registo do menor se devem cingir ao necessário e não podem servir de fundamento ou meio de prova contra os estrangeiros que exerçam o poder paternal, do mesmo modo que, em nenhum caso, os elementos constantes do registo poderão servir de base à legalização do menor registado ou do cidadão ou cidadãos estrangeiros que, sobre este, exerçam o poder paternal (artigo 2.º).

Exceptuados da equiparação estabelecida no artigo 15.º, n.º 1 da CRP são os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses (artigo 15.º, n.º 2). Ainda assim, nos termos do artigo 15.º, n.º 4, a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais. A capacidade eleitoral activa e passiva na eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais é reconhecida, pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, aos estrangeiros (extra-comunitários e “extra-lusófonos”) com residência legal em Portugal há

mais de três e cinco anos, respectivamente, desde que sejam nacionais de países que, em condições de reciprocidade, reconheçam idênticas faculdades aos cidadãos portugueses (artigos 2.º e 5.º)⁹⁷⁶. Embora sejam direitos políticos, o direito de petição e de acção popular (artigo 52.º) podem pertencer a estrangeiros para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, como foi reconhecido, quanto ao primeiro, pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (artigo 4.º, n.º 2), e é admitido pelo texto do artigo 52.º, n.º 3, quanto ao segundo. Por efeito de convenções internacionais, o direito de petição pode mesmo ser exercido junto de instâncias internacionais, designadamente o Conselho da Europa e o Comité de Direitos do Homem da ONU⁹⁷⁷. Do mesmo modo, também serão de considerar extensíveis aos estrangeiros, pelo menos aos que disponham de capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições para os órgãos das autarquias locais, os direitos de criar e participar em partidos políticos, uma vez que, como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira, pouco sentido faria que um estrangeiro pudesse ser candidato e ser eleito por um partido e não pudesse inscrever-se e militar nesse mesmo partido⁹⁷⁸.

A reserva de direitos aos cidadãos portugueses deve ter-se como verdadeiramente excepcional, sob pena de esvaziar o conteúdo do artigo 15.º, n.º 1. Nesse sentido se pronuncia a PGR no seu Parecer n.º 6/94 – “sempre que à condição de estrangeiro ou apátrida não repugne a atribuição dum direito, então o gozo dele haverá que processar-se nos mesmos termos por parte de nacionais ou estrangeiros e apátridas, sob pena de se esvaziar o conteúdo fundamental do n.º 1 do artigo 15.º da CRP”. E aquele resultado não há-de poder obter-se, por via indirecta, através de requisitos excessivos impostos aos estrangeiros (como era o caso, apreciado no Parecer, quando a lei exigia uma residência regular de pelo menos um ano para o reconhecimento do direito de acesso à justiça). “O princípio geral de equiparação obriga não só a uma contenção nas discriminações a decretar entre portugueses e estrangeiros, contenção a observar designadamente no domínio dos direitos fundamentais, como as condições de que se faz depender o exercício dos direitos, só por parte de estrangeiros, não podem redundar na denegação desses direitos na prática”⁹⁷⁹. Do princípio geral decorre, por exemplo, que os estrangeiros não beneficiários de direitos sociais integrados nos sistemas sociais

⁹⁷⁶ Segundo a Declaração n.º 10/2001, de 13 de Setembro, gozam de capacidade eleitoral activa nas eleições para os titulares dos órgãos das autarquias locais, os nacionais da Argentina, Chile, Estónia (desde 2004, membro da União Europeia), Israel, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela; de capacidade eleitoral passiva, os nacionais do Peru e do Uruguai.

⁹⁷⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 693-701.

⁹⁷⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 363 e 690.

⁹⁷⁹ Cf. <http://www.dgsi.pt>, visitada a 1 de Novembro de 2007.

contributivos, beneficiem, pelo menos, de prestações inerentes à garantia de um standard mínimo de existência, postulado pela dignidade da pessoa humana; e que a diferenciação entre estrangeiros e nacionais não possa ser invocada quanto a aspectos secundários da cidadania, como para impor rendas de casa mais altas a estrangeiros; do mesmo modo que não existe nenhuma razão para não reconhecer aos estrangeiros residentes a liberdade de profissão e, mesmo, de acesso à função pública (ressalvadas, quanto a esta, as posições que importem o exercício de poderes de autoridade, nos termos do artigo 15.º, n.º 2)⁹⁸⁰.

Ainda que a regra seja a da equiparação entre nacionais e estrangeiros, não pode ignorar-se que estes permanecem numa situação precária, atenta a circunstância de o acesso a um bom número de direitos depender da legalidade da sua permanência em Portugal e esta estar sujeita a uma intrincada teia de normas de sentido tendencialmente restritivo. Não só não existe um direito dos estrangeiros a entrarem e fixarem-se em Portugal, como estes não gozam de um direito absoluto de permanecerem em território nacional, podendo ser extraditados e, verificadas certas condições, expulsos⁹⁸¹. As garantias instituídas pelo actual regime de entrada, permanência, saída e expulsão do território nacional – ao impedirem a recusa de entrada e a expulsão de estrangeiros que tenham nascido em Portugal e aqui residam habitualmente, que tenham efectivamente a cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa ou que tenham filhos menores estrangeiros residentes em território português sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal⁹⁸² (artigos 36.º e 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) – constituem, por certo, uma melhoria significativa, mas não obstem àquela observação de princípio.

3.3.2. Os direitos expressamente reconhecidos aos estrangeiros

Os direitos que, na Constituição portuguesa, são privativos dos estrangeiros prendem-se precisamente com o acesso e a permanência em território nacional – o direito de asilo e as garantias processuais em matéria de expulsão e extradição⁹⁸³. Aos estrangeiros e apátridas

⁹⁸⁰ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 357 e 662.

⁹⁸¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 531; Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 23-24.

⁹⁸² Também não é possível a expulsão de estrangeiros que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam [artigo 135.º, alínea d) da Lei n.º 23/2007].

⁹⁸³ José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 133.

perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, é garantido o direito de asilo (artigo 33.º, n.º 8). Os estrangeiros que tenham entrado ou permaneçam regularmente no território nacional, que tenham obtido autorização de residência ou apresentado pedido de asilo não recusado, só podem ser expulsos mediante decisão determinada por autoridade judicial (artigo 33.º, n.º 2). Não é admitida a extradição, nem a entrega a qualquer título, por motivos políticos ou por crimes a que corresponda, segundo o direito do Estado requisitante, pena de morte ou outra de que resulte lesão irreversível da integridade física (artigo 33.º, n.º 6); só é admitida a extradição por crimes a que corresponda, segundo o Direito do Estado requisitante, pena ou medida de segurança privativa ou restritiva da liberdade com carácter perpétuo ou de duração indefinida, se, nesse domínio, o Estado requisitante for parte de convenção internacional a que Portugal esteja vinculado e oferecer garantias de que tal pena ou medida de segurança não será aplicada ou executada (artigo 33.º, n.º 4). A extradição só pode ser determinada por autoridade judicial (artigo 33.º, n.º 7).

A concessão do asilo é regulada pela Lei n.º 15/98, de 26 de Março, e pela Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho, que aprovou disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, transpondo a Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, diplomas em que são consagrados vários direitos fundamentais dos estrangeiros⁹⁸⁴. Pela Lei n.º 15/98, são reconhecidos o direito de asilo para os estrangeiros e apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência (artigo 1.º, n.º 2); o direito dos refugiados ao reagrupamento familiar (artigo 4.º); a garantia de indeferimento de qualquer pedido de extradição do asilado que se funde nos factos com base nos quais o asilo foi concedido (artigo 5.º, n.º 1); o direito do refugiado a um título de identidade comprovativo da sua qualidade (artigo 6.º, n.º 2); o direito de solicitar a reapreciação de decisão que recuse o pedido de asilo, com efeito suspensivo, e de interpor recurso para os tribunais administrativos (artigos 16.º, 19.º, 29.º); a garantia, em caso de expulsão, de que não será enviado para país onde a sua liberdade fique em risco por qualquer das causas que possam constituir fundamento para a concessão do asilo (artigo 38.º); o direito a apoio social por parte do Estado para os requerentes de asilo em situação de carência económica e social e membros do

⁹⁸⁴ Cf. José Carlos Vieira de ANDRADE – *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, pp. 83-84.

respectivo agregado familiar (artigo 50.º, n.º 1), nomeadamente em matéria de alojamento e habitação (artigo 54.º); o direito a beneficiar, quando necessário, dos serviços de um intérprete, bem como de apoio judiciário nos termos gerais (artigo 52.º); o direito de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (artigo 53.º); o direito de acesso ao mercado de emprego, para os requerentes de asilo a quem já tenha sido emitida autorização de residência (artigo 55.º); o direito de acesso às estruturas públicas de escolaridade obrigatória, nas mesmas condições dos cidadãos nacionais, para os requerentes de asilo em idade escolar a quem já tenha sido emitida autorização de residência provisória (artigo 57.º). A Lei n.º 20/2006 reconheceu em termos mais amplos o direito de acesso ao sistema de ensino, que estendeu aos filhos menores dos requerentes de asilo (artigo 8.º, n.º 1), e ao mercado trabalho, que passa a ser assegurado aos requerentes de asilo logo que lhes seja emitida autorização de residência provisória (artigo 9.º, n.º 1); reiterou o direito de acesso ao sistema nacional de saúde, para o requerente de asilo e respectiva família (artigo 15.º); aditou-lhes o direito de acesso a programas e medidas de emprego e formação profissional para os requerentes de asilo, independentemente de terem ou não acesso ao mercado de trabalho (artigo 10.º, n.º 1); e garantiu que serão asseguradas condições materiais de acolhimento, bem como cuidados de saúde, tendo em vista garantir a satisfação das suas necessidades básicas em condições de dignidade humana, aos requerentes de asilo e respectivos membros da família, que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência (artigo 11.º, n.º 1). A Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, que disciplina a concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros⁹⁸⁵, reconhece aos beneficiários o direito de permanecer em território nacional durante o período de vigência do respectivo título de protecção temporária (artigo 10.º); o direito de exercer uma actividade assalariada ou independente e de participar em actividades de formação profissional por um período que não exceda o da protecção, sem prejuízo, porém, da prioridade conferida aos cidadãos nacionais da União Europeia e dos Estados vinculados pelo Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e aos estrangeiros residentes em território nacional que beneficiem de subsídio de desemprego (artigo 14.º); o direito a alojamento adequado (artigo 15.º, n.º 1), assistência médica (artigo 15.º, n.º 4) e, quando não disponham de recursos suficientes, a apoio necessário em matéria de prestações sociais e de meios de subsistência (artigo 15.º, n.º 2); o direito de acesso, por parte dos menores, ao sistema de ensino público em condições idênticas às dos nacionais (artigo 16.º); o direito ao reagrupamento familiar, quando membros de uma mesma família beneficiem de

⁹⁸⁵ Transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho.

protecção temporária diferentes Estados da União Europeia (artigo 17.º, n.º 2); o direito de apresentar um pedido de asilo, no decurso do período de protecção temporária (artigo 19.º, n.º 1), sem que a denegação do pedido prejudique o acesso ou a manutenção da protecção temporária (artigo 21.º, n.º 2); e o direito de impugnar judicialmente a decisão de denegação de protecção temporária e de reunificação familiar (artigo 28.º).

A Lei n.º 23/2007 estabelece, como vimos, não apenas um conjunto de garantias contra decisões de recusa de entrada e de expulsão, mas positiva o estatuto jurídico dos titulares de autorização de residência e do estatuto de residente de longa duração, explicitando uma série de direitos que podem dizer-se já contidos no princípio geral de equiparação do artigo 15.º n.º 1 da CRP e que saem, deste modo, reforçados – direitos à educação e ensino, ao exercício de uma actividade profissional subordinada⁹⁸⁶ ou independente, à orientação, formação, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais, à saúde e de acesso ao direito e aos tribunais⁹⁸⁷ (artigo 83.º, n.º 1); a que se somam, para os titulares do estatuto de residente de longa duração, o acesso, em condições de igualdade com os cidadãos nacionais, às condições

⁹⁸⁶ O Código do Trabalho – aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, regulamentada pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho – integra uma secção autónoma dedicada aos trabalhadores estrangeiros, ainda que a regulação aí contida (meros cinco artigos) seja mínima. Limita-se a consagrar o princípio da igualdade de tratamento (artigo 87.º), a exigir a forma escrita para a celebração de contratos com estrangeiros e a remeter para lei especial a definição das demais formalidades a cumprir (artigos 88.º e 89.º). Tal como está consagrado no artigo 87.º, o princípio da igualdade de tratamento beneficia unicamente os trabalhadores estrangeiros (ou apátridas) que estejam autorizados a exercer uma actividade profissional subordinada em território português; os trabalhadores estrangeiros indocumentados apenas em caso de acidente de trabalho merecem tratamento equivalente aos trabalhadores nacionais, por força do artigo 282.º do Código. O princípio da equiparação entre trabalhadores nacionais e estrangeiros resulta igualmente dos artigos 22.º e seguintes, onde se proíbe a discriminação fundada na nacionalidade. Nenhum trabalhador ou candidato a emprego pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente, da nacionalidade (artigo 22.º, n.º 2). O empregador não pode praticar qualquer discriminação, directa ou indirecta, baseada, nomeadamente, na nacionalidade, excepto quando, em virtude da natureza das actividades profissionais em causa ou do contexto da sua execução, esse factor constitua um requisito justificável e determinante para o exercício da actividade profissional, devendo o objectivo ser legítimo e o requisito proporcional (artigo 23.º). Constitui discriminação o assédio a candidato a emprego e a trabalhador, sendo que por assédio se entende todo o comportamento indesejado relacionado com factores como a nacionalidade, origem étnica ou religião, praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objectivo ou o efeito de afectar a dignidade da pessoa ou criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador (artigo 24.º). A violação de qualquer destes preceitos constitui contra-ordenação muito grave (artigo 642.º). Sob a epígrafe “medidas de acção positiva”, o artigo 25.º estatui que não consideradas discriminatórias as medidas de carácter temporário concretamente definido de natureza legislativa que beneficiem certos grupos desfavorecidos, nomeadamente em função da nacionalidade ou origem étnica, com o objectivo de garantir o exercício, em condições de igualdade, dos direitos previstos no Código e de corrigir uma situação factual de desigualdade que persista na vida social. Cf. Pedro Ortis BETTENCOURT – *Trabalho de estrangeiros*, in António Moreira (coord.), *VI Congresso Nacional de Direito do Trabalho*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 31-37; Pedro Romano MARTÍNEZ – *Direito do Trabalho*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006, pp. 378-380.

⁹⁸⁷ A Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho (alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto), reconheceu o direito a protecção jurídica aos estrangeiros e apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica (artigo 7.º, n.º 1); sendo que aos estrangeiros estrangeiros sem título de residência válido só será reconhecido o direito a protecção jurídica na medida em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados (artigo 7.º, n.º 2).

de emprego e de trabalho (incluindo as condições de despedimento e de remuneração), a subsídios e bolsas de estudo, benefícios fiscais, segurança social e protecção social, bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento; o reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos, a liberdade de associação, filiação e adesão a uma organização representativa de trabalhadores ou empregadores ou a qualquer organização cujos membros se dediquem a determinada ocupação, incluindo as vantagens proporcionadas por esse tipo de organizações e o livre acesso a todo o território nacional (artigo 133.º). O reconhecimento destes direitos apenas aos titulares de autorização de residência e do estatuto de residente de longa duração não pode, porém, significar uma sua recusa aos demais estrangeiros, porque isso contrariaria o princípio da equiparação consagrado em sede constitucional. Estes preceitos devem ser interpretados em conformidade com a Constituição e, por referência do artigo 16.º n.º 2 da CRP, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem⁹⁸⁸. José de Melo Alexandrino destaca como direitos materialmente fundamentais reconhecidos por este diploma, a proibição de repatriar menores desacompanhados, se não existirem garantias de que à chegada lhes sejam assegurados o acolhimento e a assistência adequados; as excepções ao poder de recusa de entrada; as garantias em matéria de reagrupamento familiar; a proibição do carácter sistemático dos exames médicos; o direito a um prazo de reflexão concedido à vítima de tráfico de seres humanos; as excepções ao poder de expulsão; a reserva de juiz na expulsão; a proibição de aplicação da prisão preventiva; e a proibição de expulsão para país onde o cidadão estrangeiro possa ser perseguido ou sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante⁹⁸⁹.

Aos estrangeiros são ainda reconhecidos o direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 43/90); o direito a beneficiar do rendimento social de inserção, para os que residam legalmente em Portugal (artigos 4.º e 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio⁹⁹⁰); o direito ao recenseamento eleitoral para os residentes legais que não estejam privados do direito de voto no respectivo país de origem (artigos 4.º e 37.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março⁹⁹¹); o direito a receber prestações de desemprego (artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril); em condições de

⁹⁸⁸ Nesse sentido, cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

⁹⁸⁹ Cf. José de Melo ALEXANDRINO – *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

⁹⁹⁰ Alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro, que alterou o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, regulamentador da Lei n.º 13/2003.

⁹⁹¹ Alterada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro.

reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva na eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, para os estrangeiros recenseados com residência legal em Portugal há mais de três e cinco anos, respectivamente (artigos 2.º e 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto); o direito de acesso aos cuidados de saúde e à educação pré-escolar e escolar dos menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional, assegurado através da criação, pelo Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março, de um registo nacional destes menores; o direito de acesso às prestações familiares (abono de família, subsídio de funeral) para os estrangeiros habilitados com títulos válidos de permanência em território nacional (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 41/2006, de 21 de Fevereiro); o direito de, através das respectivas associações, participar na definição da política de imigração (artigo 4.º da Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto)⁹⁹².

3.3.3. Estrangeiros privilegiados

O compromisso europeu e as solidariedades lusófonas determinam a autonomização de duas categorias de estrangeiros privilegiados que beneficiam de direitos tradicionalmente privativos dos cidadãos portugueses⁹⁹³. Os nacionais dos Estados membros da União Europeia, titulares por isso mesmo, da cidadania da União, podem aceder ao território nacional sem que o Estado português possa opor-lhes obstáculos que interfiram com a sua liberdade fundamental de circulação e residência no espaço comunitário⁹⁹⁴, para além de, uma vez residentes em Portugal, terem direito de aqui participar nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições para os órgãos das autarquias locais. Os nacionais dos países lusófonos, muito embora não dispondo de um direito de acesso *quase livre* ao território

⁹⁹² Nos termos da Lei n.º 115/99, as associações de imigrantes têm por objectivo proteger os direitos e interesses específicos dos imigrantes e dos seus descendentes residentes em Portugal, visando nomeadamente defender e promover os direitos e interesses dos imigrantes e seus descendentes em tudo quanto respeite à sua valorização, de modo a permitir a sua plena integração e inserção; promover e estimular as capacidades próprias, culturais e sociais das comunidades de imigrantes ou dos seus descendentes como elemento fundamental da sociedade em que se inserem (artigo 2.º, n.º 1). As associações de imigrantes beneficiam do direito de participar nos processos legislativos referentes à imigração, do direito de antena e de apoio do Estado para as suas actividades (artigos 4.º, 7.º e 8.º).

⁹⁹³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993, p. 584; Mário TORRES – *O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001, pp. 9, 24-25.

⁹⁹⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 531-532.

português, como sucede com os cidadãos europeus, gozam do direito de participar nas eleições para os órgãos das autarquias locais, ainda que em termos mais restritos do que os cidadãos da União bem como do direito de acesso a funções públicas vedadas aos próprios europeus. Uns e outros surgem, não poucas vezes, lado a lado como estrangeiros cujo acesso a certos bens e funções é expressamente permitido⁹⁹⁵. E há mesmo quem defenda que a diferenciação entre cidadãos de países da União e cidadãos de países de língua portuguesa deve ter-se por inconstitucional⁹⁹⁶.

3.3.3.1. Cidadãos da União Europeia

O reconhecimento aos cidadãos da União do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros (artigo 18.º, n.º 1 do Tratado CE), sem que possam ser discriminados por causa da sua nacionalidade em qualquer dos domínios integrantes da liberdade de circulação de pessoas, incluindo a liberdade de residência, de trabalho, de estabelecimento e de prestação de serviços⁹⁹⁷, justifica que, cada vez menos, estes indivíduos sejam considerados como “verdadeiros” estrangeiros e que a sua entrada, permanência e saída do território português seja objecto de regulação autónoma face à Lei geral de imigração. Já referimos antes que, na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o Decreto-Lei n.º 267/87, de 2 de Julho, definiu as condições de entrada e permanência no país para os nacionais de um Estado membro, trabalhadores assalariados ou independentes, e respectivos familiares. A antecipação dos períodos transitórios previstos no Acto de Adesão em matéria de livre circulação de trabalhadores e o alargamento do direito de circulação e residência a novas categorias de cidadãos dos Estados membros, justificou a elaboração do Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 250/98, de 11 de Agosto, e substituído, em 2006, pela Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto.

⁹⁹⁵ Assim, por exemplo, o exercício da actividade de segurança privada, regulado pelo Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, só é permitido a cidadãos portugueses, de um Estado membro da União Europeia ou do espaço económico europeu, ou, em condições de reciprocidade, de país de língua oficial portuguesa [artigo 7.º n.º 1, alínea a)].

⁹⁹⁶ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

⁹⁹⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 358-359, 332, 662, 797.

Nos termos da Lei n.º 37/2006, é admitida aos cidadãos da União⁹⁹⁸ a entrada no território nacional mediante a simples apresentação de um bilhete de identidade ou de passaporte válidos e sem qualquer visto de entrada ou formalidade equivalente (artigo 4.º, n.º 1). Se um cidadão da União ou um seu familiar não dispuser dos documentos de viagem necessários ou, se for o caso, dos vistos necessários, beneficia da possibilidade de obter tais documentos ou de estes lhe serem enviados num prazo razoável, bem como da possibilidade de confirmar ou provar por outros meios a sua qualidade de titular do direito de livre circulação e residência (artigo 4.º, n.º 4). Do mesmo modo, todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válidos, bem como os seus familiares⁹⁹⁹, que estejam munidos de um passaporte válido, têm o direito de sair do território nacional, não sendo exigível um visto de saída ou formalidade equivalente (artigo 5.º, n.º 1)¹⁰⁰⁰. Os cidadãos da União têm o direito de residir no território nacional por período até três meses sem outras condições e formalidades além da titularidade de um bilhete de identidade ou passaporte válidos (artigo 6.º, n.º 1); o mesmo se aplicando aos familiares que, munidos de um passaporte válido, acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União (artigo 6.º, n.º 2). Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território nacional por período superior a três meses desde que reúna uma das seguintes condições: exerça no território português uma actividade profissional subordinada ou independente; disponha de recursos suficientes para si próprio e para os seus familiares [definidos pelo artigo 2.º, alínea f), como recursos que não sejam inferiores ao nível de rendimentos aquém do qual o Estado português pode conceder direitos e apoios sociais aos cidadãos nacionais] e de um seguro de saúde, desde que tal seja exigido no Estado membro da sua nacionalidade aos cidadãos portugueses; esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, oficialmente reconhecido, desde que comprove a posse de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os seus familiares e disponha de um seguro de saúde, desde que tal seja exigido no Estado membro da sua nacionalidade aos cidadãos portugueses; ou seja familiar que acompanhe ou se reúna a um cidadão da União abrangido pelas hipóteses anteriores (artigo 7.º, n.º 1)¹⁰⁰¹. O cidadão da

⁹⁹⁸ Bem como aos nacionais dos Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e aos nacionais da Suíça (artigo 3.º, n.º 4).

⁹⁹⁹ Compreendidos o cônjuge, o parceiro com quem vivam em união de facto ou com quem mantenham relação permanente devidamente certificada, descendente directo menor de 21 anos ou que esteja a seu cargo ou do seu cônjuge ou parceiro; ascendente directo que esteja a seu cargo ou do seu cônjuge ou parceiro [artigo 2.º, alínea e)], que os acompanhem ou que a eles se reúnam (artigo 3.º, n.º 1).

¹⁰⁰⁰ O passaporte deve, de qualquer modo, ser válido, pelo menos, para todos os Estados membros e para os países pelos quais o titular deva transitar quando viajar entre Estados membros (artigo 5.º, n.º 2).

¹⁰⁰¹ Os cidadãos da União cuja estada no território nacional se prolongue por período superior a três meses devem efectuar o registo que formaliza o seu direito de residência no prazo de 30 dias após decorridos três meses da entrada no território nacional, junto da câmara municipal da área de residência; no acto de registo é

União que tiver deixado de exercer uma actividade profissional mantém o estatuto de trabalhador subordinado ou independente para efeito de beneficiar do direito de residência quando tiver uma incapacidade temporária para o trabalho resultante de doença ou acidente; estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado e estiver inscrito no IEFP como candidato a emprego; ou frequentar uma formação profissional, desde que exista uma relação entre a actividade profissional anterior e a formação em causa, salvo se o cidadão estiver em situação de desemprego involuntário (artigo 7.º, n.º 3). Têm direito a residência permanente os cidadãos da União que tenham residido legalmente no território nacional por um período de cinco anos consecutivos, sem necessidade de respeitar as condições estabelecidas nos artigos 7.º, 8.º e 9.º (artigo 10.º, n.º 3)¹⁰⁰². A continuidade da residência não é afectada por ausências temporárias que não excedam 6 meses consecutivos por ano, nem por ausências mais prolongadas para cumprimento de obrigações militares, nem por uma ausência de 12 meses consecutivos, no máximo, por motivos justificados, como gravidez ou parto, doença grave, estudos ou formação profissional, ou destacamento por motivos profissionais para outro Estado membro ou país terceiro (artigo 10.º, n.º 4). Beneficiam do direito de residência permanente no território nacional antes de decorridos cinco anos consecutivos de residência: os trabalhadores subordinados ou independentes que, à data em que cessaram a sua actividade, tenham atingido a idade prevista pela lei para ter direito a uma pensão de velhice [ou tenham atingido os 60 anos] ou os trabalhadores subordinados que tenham cessado a sua actividade por motivo de reforma antecipada, desde que tenham trabalhado em Portugal, pelo menos, nos últimos 12 meses e aqui tenham residido continuamente durante mais de três anos; os trabalhadores subordinados ou independentes que tenham residido continuamente em Portugal durante mais de dois anos e cessem a sua actividade por motivo

emitido um certificado de registo, válido por cinco anos a contar da data da sua emissão ou para o período previsto de residência, se este for inferior a cinco anos, para a emissão do qual é exigido bilhete de identidade ou passaporte válido, bem como a declaração, sob compromisso de honra, de que o requerente preenche as condições requeridas – exerça actividade profissional, disponha de recursos ou esteja inscrito em estabelecimento de ensino em Portugal (artigo 14.º). Para a emissão do certificado de registo ao cidadão da União que resida na qualidade de familiar é exigida a apresentação de bilhete de identidade ou passaporte válidos; documento comprovativo da relação familiar ou da qualidade de parceiro, se isso não resultar evidente do BI ou passaporte; certificado de registo do cidadão da União que acompanhe ou ao qual se reúna; prova documental de que se encontra a cargo; e, quando seja o caso, documento emitido pela autoridade competente do país de origem ou de proveniência, certificando que está a cargo do cidadão da União ou que com ele vive em comunhão de habitação, ou a prova da existência de motivos de saúde graves que exigem imperativamente a assistência pessoal pelo cidadão da União (artigo 14.º, n.º 6).

¹⁰⁰² O SEF emite certificado de residência permanente aos cidadãos da União com direito a residência permanente (artigo 16.º) e cartão de residência permanente aos familiares daqueles (artigo 17.º).

de incapacidade permanente para o trabalho¹⁰⁰³; os trabalhadores subordinados ou independentes que, após três anos consecutivos de actividade e de residência em Portugal, exerçam a sua actividade, subordinada ou independente, em território de outro Estado membro, mantendo a sua residência no território português, ao qual regressam, geralmente, todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana (art. 11.º). O direito de permanência, o direito de residência e o direito de residência permanente abrangem a totalidade do território nacional (artigo 18.º).

Os cidadãos da União que residam no território nacional beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos cidadãos nacionais, sem prejuízo de restrições admissíveis pelo Direito comunitário (artigo 20.º, n.º 1)¹⁰⁰⁴. Não é concedido ao cidadão da União ou aos seus familiares direito a prestações do subsistema de solidariedade durante os primeiros três meses de residência ou durante um período mais longo se o cidadão da União entrou no território nacional para procurar emprego (artigo 20.º, n.º 3). Antes de adquirido o direito de residência permanente, não são concedidas bolsas de estudo ou qualquer tipo de apoio social à realização de estudos ou formação profissional, salvo tratando-se de cidadãos da União que sejam trabalhadores subordinados ou independentes ou que tenham conservado este estatuto ou de seus familiares (artigo 20.º, números 4 e 5). A posse de certificado ou cartão de residência não é, em caso algum, uma condição prévia para o exercício de um direito ou o cumprimento de uma formalidade administrativa, podendo a qualidade de beneficiário dos direitos de residente ao abrigo do regime comunitário ser atestada por qualquer meio de prova (artigo 21.º).

Atento o respeito devido à unidade familiar dos cidadãos da União, é facilitada, nos termos da lei geral e mediante decisão fundamentada que pese todas as circunstâncias pessoais relevantes, a entrada e residência de qualquer familiar, independentemente da sua nacionalidade, que, no país do qual provenha, esteja a cargo do cidadão da União que tem direito a residência a título principal ou que com este viva em comunhão de habitação, ou quando o cidadão da União tiver imperativamente de cuidar pessoalmente do membro da sua família por motivos de saúde graves (artigo 3.º, números 2 e 3); os familiares de cidadãos da União que não possuam a nacionalidade de um Estado membro são admitidos no território nacional mediante a apresentação de um passaporte válido, só estando sujeitos à obrigação de

¹⁰⁰³ Se a incapacidade permanente para o trabalho resultar de acidente de trabalho ou de doença profissional que dê direito a uma prestação total ou parcialmente a cargo de uma instituição nacional, é dispensado o requisito do período de residência (artigo 11.º, n.º 6).

¹⁰⁰⁴ O mesmo valendo para os familiares que tenham nacionalidade de Estado terceiro (artigo 20.º, n.º 2).

visto de entrada nos termos das normas em vigor na União Europeia¹⁰⁰⁵, beneficiando, porém, de todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários, os quais são concedidos a título gratuito e com tramitação especial que garanta a celeridade na emissão (artigo 4.º, n.º 2). Os familiares de trabalhador subordinado ou independente que com ele residam no território português têm, independentemente da sua nacionalidade, direito a residência permanente no território nacional se o próprio trabalhador tiver adquirido o direito de residência permanente nos termos do artigo 11.º (artigo 12.º, n.º 1). Em caso de morte do trabalhador subordinado ou independente, ainda durante a sua vida profissional, mas antes de ter adquirido o direito de residência permanente em Portugal, nos termos do artigo 11.º, os familiares que com ele residam no território português têm direito a residência permanente desde que reúnam uma das condições seguintes: o trabalhador subordinado ou independente, à data do seu falecimento, tenha residido no território português durante dois anos consecutivos; a sua morte tenha sido causada por acidente de trabalho ou doença profissional; o cônjuge sobrevivente tenha perdido a nacionalidade portuguesa na sequência do casamento com esse trabalhador (artigo 12.º, n.º 2). A morte ou partida do território nacional de um cidadão da União, bem como o divórcio, a anulação do casamento ou a cessação da união de facto, não implica a perda do direito de residência dos familiares, independentemente da sua nacionalidade (artigo 8.º, n.º 1). Enquanto não adquirirem o direito de residência permanente, os familiares que tenham a nacionalidade de um Estado membro devem preencher as condições do artigo 7.º, n.º 1 – exercer no território português uma actividade profissional subordinada ou independente, dispor de recursos suficientes para si próprios e respectivos familiares e de um seguro de saúde, ou estarem inscritos num estabelecimento de ensino

¹⁰⁰⁵ Caso em que poderão, ainda assim, entrar sem visto, desde que sejam possuidores de cartão de residência válido (artigo 4.º, n.º 3). De qualquer modo, o familiar que não tenha a nacionalidade de um Estado membro deve comunicar a sua presença no território nacional nos termos da lei, sendo o incumprimento desta obrigação punido nos termos da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros (artigo 4.º, n.º 5). Têm igualmente o direito de residir no território nacional por período superior a três meses quando acompanhem ou se reúnam a um cidadão da União que exerça actividade profissional, disponha de recursos ou esteja inscrito em estabelecimento de ensino em Portugal (artigo 7.º, n.º 2). Adquirem o direito de residência permanente após terem residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território português (artigo 13.º). Os familiares do cidadão da União nacionais de Estado terceiro cuja estada no território nacional se prolongue por período superior a três meses devem solicitar a emissão de um cartão de residência, junto do SEF, no prazo de 30 dias após decorridos três meses da entrada no território nacional; para emissão do qual é exigida a apresentação de passaporte válido, documento comprovativo da relação familiar com o cidadão da União ou da qualidade de parceiro, certificado de registo do cidadão da União que acompanhe ou ao qual se reúna, prova documental de que se encontra a cargo do cidadão da União e, quando se justifique, documento emitido pela autoridade competente do país de origem ou de proveniência, certificando que está a cargo do cidadão da União ou que com ele vive em comunhão de habitação, ou a prova da existência de motivos de saúde graves que exigem imperativamente a assistência pessoal do familiar pelo cidadão da União; o cartão de residência é válido por cinco anos a contar da data da sua emissão ou para o período previsto de residência do cidadão da União, se este for inferior a cinco anos (artigo 15.º).

público ou privado, oficialmente reconhecido, e comprovem a posse de recursos financeiros suficientes para si próprios e seus familiares, bem como de um seguro de saúde (artigo 8.º, n.º 2)¹⁰⁰⁶. Do mesmo modo, a partida do território nacional de um cidadão da União ou a sua morte não implica a perda do direito de residência dos seus filhos que residam em Portugal e estejam a frequentar um curso em estabelecimento de ensino, bem como da pessoa que tenha a sua guarda efectiva (artigo 8.º, n.º 4). O direito de residência dos familiares não é afectado por ausências temporárias que não excedam 6 meses consecutivos por ano, nem por ausências mais prolongadas para cumprimento de obrigações militares, nem por uma ausência de 12 meses consecutivos, no máximo, por motivos importantes, como gravidez ou parto, doença grave, estudos ou formação profissional, ou destacamento por motivos profissionais para outro Estado membro ou país terceiro (artigo 15.º, n.º 7); do mesmo modo que o seu direito de residência permanente não é afectado pelas interrupções de residência que não excedam 30 meses consecutivos (artigo 17.º, n.º 4). Os familiares do cidadão da União que gozam do direito de residência ou do direito de residência permanente no território nacional têm, independentemente da sua nacionalidade, o direito de exercer actividade profissional subordinada ou independente (artigo 19.º).

Os cidadãos da União e os seus familiares conservam o direito de residência enquanto preencherem as condições previstas nos artigos 7.º e 8.º, sendo que a verificação dessas condições só é admissível em casos específicos, se existirem dúvidas razoáveis quanto a saber se um cidadão da União ou os seus familiares preenchem tais condições e desde que não seja feita de forma sistemática (artigo 9.º). O cidadão da União ou o seu familiar só perde o direito de residência permanente adquirido devido a ausência do território nacional por um período que exceda dois anos consecutivos (artigo 10.º, n.º 5). Em caso algum pode ser tomada uma medida de afastamento contra cidadãos da União ou seus familiares quando estes sejam trabalhadores subordinados ou independentes e quando os cidadãos da União tenham entrado em Portugal para procurar emprego e comprovem que continuam a procurar emprego (artigo 9.º, n.º 4). O recurso ao regime de segurança social português por parte de um cidadão da União ou dos seus familiares não tem como consequência automática a perda do direito de residência (artigo 9.º, n.º 3), do mesmo modo que não constitui motivo de afastamento do território nacional a caducidade do bilhete de identidade ou passaporte com base no qual a

¹⁰⁰⁶ Os familiares nacionais de Estado terceiro conservam o direito de residência, enquanto não adquirirem o direito de residência permanente, desde que reúnam uma das seguintes condições: exerçam uma actividade profissional subordinada ou independente; disponham, para si próprios e para os seus familiares, de recursos suficientes e de um seguro de saúde; sejam familiares de pessoa que exerça actividade ou disponha de recursos, desde que a família tenha sido constituída no território nacional (artigo 8.º, n.º 3).

pessoa em causa teve entrada no território nacional e recebeu um certificado de registo ou cartão de residência (artigo 9.º, n.º 5). Em caso de afastamento de cidadãos da União e dos seus familiares, não pode ser imposta a interdição de entrada no território nacional (artigo 9.º, n.º 6). O direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos seus familiares, independentemente da nacionalidade, só pode ser restringido por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, que nunca podem ser invocadas para fins económicos (artigo 22.º, números 1 e 2). As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes ao princípio da proporcionalidade e basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, a qual deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade, não podendo ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral (artigo 22.º, n.º 3); antes de adoptar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, é tomada em consideração, nomeadamente, a duração da residência do cidadão em questão no território nacional, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no país e a importância dos laços com o seu país de origem (artigo 23.º, n.º 1). Os cidadãos da União e os seus familiares, independentemente da nacionalidade, que tenham direito a residência permanente não podem ser afastados do território português, excepto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública (artigo 23.º, n.º 2); excepto por razões imperativas de segurança pública, não pode ser decidido o afastamento de cidadãos da União se estes tiverem residido em Portugal durante os 10 anos precedentes ou forem menores, salvo neste último caso se o afastamento for decidido no supremo interesse da criança (artigo 23.º, números 3 e 4). As únicas doenças susceptíveis de justificar medidas restritivas do direito de livre circulação são as doenças com potencial epidémico definidas pelos instrumentos pertinentes da OMS, bem como outras doenças contagiosas, infecciosas ou parasitárias que sejam submetidas a disposições de protecção aplicáveis aos cidadãos nacionais (artigo 24.º, n.º 1); a ocorrência de doenças três meses depois da data de entrada no território não constitui justificação para o afastamento do território (artigo 24.º, n.º 2). Qualquer decisão restritiva do direito de livre circulação e residência deve ser notificada por escrito à pessoa em causa, de uma forma que lhe permita compreender o conteúdo e os respectivos efeitos na sua esfera pessoal, especificando o tribunal ou autoridade administrativa perante a qual pode impugnar a decisão (artigo 25.º, números 1 e 3). Salvo motivo de urgência devidamente justificado, o prazo para abandonar o território não pode ser inferior a um mês a contar da data da notificação (artigo 25.º, n.º 4). A pessoa sobre a qual

recaiu medida de interdição de entrada no território nacional por razões de ordem pública ou de segurança pública pode apresentar um pedido de levantamento da interdição de entrada após um prazo razoável, em função das circunstâncias, e, em todos os casos, três anos após a execução da decisão definitiva de proibição (artigo 27.º, n.º 1). Os direitos de residência e os apoios sociais conferidos ao abrigo desta lei são recusados e retirados em caso de abuso de direito, de fraude ou de casamento ou união simulada ou de conveniência (artigo 31.º, n.º 1).

A par das facilidades concedidas aos cidadãos da União no acesso ao território, para si e para as respectivas famílias, e do tratamento nacional que lhes é conferido em todas as matérias pertinentes à liberdade de circulação, estes gozam ainda de direitos de participação política, directamente decorrentes do texto dos Tratados e expressão máxima da qualidade de membros da *polis* europeia. Em conformidade com o disposto no artigo 19.º do Tratado CE, a Constituição da República Portuguesa – objecto, em 1992, de uma reforma constitucional precisamente destinada a contemplar as repercussões da cidadania europeia na ordem jurídica interna¹⁰⁰⁷ – admite a possibilidade de atribuir aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, o direito de elegerem e serem eleitos deputados ao Parlamento Europeu (artigo 15.º, n.º 5), bem como, em geral aos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais (artigo 15.º, n.º 4). A estes direitos expressamente reconhecidos somam-se ainda outros direitos de participação política a eles conexos, como a liberdade de criação e participação em partidos políticos, que não podem deixar de entender-se compreendidos pela noção de cidadania europeia¹⁰⁰⁸, como de resto veio afirmar a Comissão Europeia no seu mais recente relatório sobre a cidadania da União¹⁰⁰⁹. A capacidade eleitoral activa e passiva dos cidadãos de Estados membros da União Europeia na eleição dos deputados de Portugal ao Parlamento Europeu é reconhecida pela Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março [artigos 3.º, n.º 1, alínea c) e 4.º]. No que respeita à eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais, a capacidade eleitoral é reconhecida pelos artigos 2.º e 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto. Em qualquer dos casos, é necessário o prévio recenseamento eleitoral (artigos 3.º, da Lei n.º 14/87, e 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2001) e ainda que os indivíduos não se encontrem privados de semelhantes direitos eleitorais nos

¹⁰⁰⁷ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 300-301.

¹⁰⁰⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 690.

¹⁰⁰⁹ Quinto Relatório da Comissão sobre a Cidadania da União, COM(2008) 85 final, de 15 de Fevereiro de 2008.

respectivos países de origem [artigos 9.º-B, da Lei n.º 14/87, e 6.º, n.º 2, alínea b) da Lei Orgânica n.º 1/2001]. O recenseamento eleitoral é voluntário, nos termos do artigo 4.º, alínea b) da Lei n.º 13/99, de 22 de Março¹⁰¹⁰.

3.3.3.2. Cidadãos de países lusófonos

Um princípio fundamental do ordenamento jurídico português em matéria de direito dos estrangeiros é a discriminação positiva dos cidadãos de países lusófonos em relação aos outros estrangeiros¹⁰¹¹. Tem sido dito que não são de estranhar formas de tratamento especial quanto aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa, por serem razões históricas e princípios fundamentais que o aconselham¹⁰¹². O reconhecimento de um estatuto de igualdade é concebido como a forma de manter uma relação especial com os países a que Portugal se considera ligado por laços ancestrais que importa a todo o custo cultivar. A pertença a uma comunidade histórica traduz-se assim no benefício de um estatuto privilegiado¹⁰¹³. “A atribuição aos cidadãos de países de língua portuguesa de certos direitos a que os estrangeiros em geral não podem aceder só aparentemente representa um desvio ao princípio da igualdade jurídica dos estrangeiros. Ela funda-se nos laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa. Para o legislador constituinte, a comunidade cultural e humana criada pelo uso da língua portuguesa ou pela pertença a um Estado que a adopta como expressão oficial justifica plenamente o tratamento especial das pessoas nessas circunstâncias”¹⁰¹⁴. José Leitão afirma mesmo que a tendência para uma igualdade de tratamento de cidadãos de países de língua portuguesa, noutros países de língua portuguesa, assenta muitas vezes na prática administrativa e em orientações dirigidas à administração antes de ter solene consagração legal e inclusive constitucional. Por vezes verifica-se na prática um melhor tratamento dos cidadãos dos países de língua portuguesa,

¹⁰¹⁰ Alterada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro. A Lei Orgânica n.º 1-A/2004, de 28 de Fevereiro, possibilitou a inscrição no recenseamento eleitoral de nacionais dos novos países aderentes à União Europeia legalmente residentes em Portugal, de modo a assegurar o exercício efectivo do direito de voto na eleição para o Parlamento Europeu que veio a ocorrer em Junho de 2004.

¹⁰¹¹ Cf. António Marques dos SANTOS – *Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 47-49.

¹⁰¹² Veja-se, por exemplo, o texto preambular do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro.

¹⁰¹³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993.

¹⁰¹⁴ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

sem ser mediante convenção internacional e, nalguns casos, sem exigência de reciprocidade¹⁰¹⁵.

A Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, deu uma nova redacção ao artigo 15.º n.º 3, favorecendo a titularidade de alguns direitos políticos pelos cidadãos dos Estados de língua portuguesa – aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática. Passou, nomeadamente, a poder ser-lhes reconhecido por lei o direito de fazer parte de partidos políticos, de votar em todas as eleições e referendos, de ser candidato à Assembleia da República e nas eleições para todos os órgãos autárquicos ou das Regiões Autónomas, de ser Ministro ou Secretário de Estado, de ser magistrado judicial ou do Ministério Público, de ser membro das forças policiais, de ser funcionário ou mesmo dirigente da Administração Pública¹⁰¹⁶. O n.º 3 do artigo 15.º teve por fonte o artigo 7.º § 3.º da Constituição de 1933 após 1971 e foi introduzido pela Comissão de redacção para ressaltar a Convenção de Brasília sobre igualdade de Direitos e Deveres entre portugueses e brasileiros e como manifestação dos laços especiais de amizade com os países de língua portuguesa¹⁰¹⁷. O novo preceito importou um reforço do estatuto de igualdade¹⁰¹⁸, que Jorge Bacelar Gouveia considera um eixo extremamente relevante da 5.ª revisão constitucional¹⁰¹⁹. Com a alteração agora introduzida, o acesso a direitos políticos não está já estritamente dependente de convenção internacional, podendo bastar a lei interna portuguesa, e a amplitude dos direitos é maior porque se admite o acesso à titularidade dos cargos políticos (com exclusão apenas dos de máximo simbolismo). Os direitos políticos são importantes – sublinha Jorge Bacelar Gouveia – porque contribuem para substanciar, no plano pessoal, a edificação consistente de uma Comunidade de Estados

¹⁰¹⁵ Cf. José LEITÃO – *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998, pp. 47-48.

¹⁰¹⁶ Conclusões do III Fórum dos Presidentes dos Parlamntos de Língua Portuguesa – Tema I: *O Estatuto do Cidadão Lusófono e a circulação no seio dos Países da Comunidade*, Praia, Cabo Verde, 19 de Novembro de 2002.

¹⁰¹⁷ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

¹⁰¹⁸ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 38.

¹⁰¹⁹ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *Reflexões sobre a 5.ª revisão da Constituição portuguesa*, in *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Âncora Editora, 2001, p. 16.

de Língua Portuguesa¹⁰²⁰. Conexos com o direito de eleger e ser eleito estão outros direitos, como os de formação de associações políticas e de liberdade eleitoral¹⁰²¹.

A Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, reconhece, mediante reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva aos cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois e quatro anos respectivamente (artigos 2.º e 5.º). O recenseamento eleitoral é voluntário (Lei n.º 13/99, de 22 de Março). A exigência de um mínimo de residência legal para os estrangeiros lusófonos, ainda que favorável por comparação com demais estrangeiros (a quem são exigidos três e cinco anos de residência), discrimina-os negativamente face aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia, o que Jorge Miranda considera inconstitucional. A existir preferência, sustenta, ela deveria beneficiar os cidadãos lusófonos e não o contrário¹⁰²². Por outro lado, ainda segundo este autor, alguns entre os cidadãos lusófonos devem poder participar nas eleições para o Parlamento Europeu, se não como candidatos, pelo menos como eleitores. É esse o caso dos brasileiros que gozem do estatuto de igualdade de direitos políticos em Portugal. “Cotejando, porém, com o n.º 3 – o qual, recorde-se, concede aos cidadãos de língua portuguesa, também mediante reciprocidade e convenção internacional, direitos políticos – poderia levantar-se alguma dificuldade de compatibilização. *Prima facie* dir-se-ia que o n.º 4 exclui o n.º 3. Já não numa interpretação sistemática: o princípio fundamental das relações especiais com os países de língua portuguesa não se compadeceria com tal limitação de direitos dos seus cidadãos (muito menos quando é certo que os brasileiros – únicos que até este momento beneficiam de estatuto de igualdade – têm votado nas eleições para o Parlamento Europeu) e o art. 15.º, n.º 3 só os afasta do acesso aos órgãos de soberania e das regiões autónomas. Quando muito, poderá ser-lhes negada capacidade passiva, mas nunca capacidade eleitoral activa”¹⁰²³. Esta leitura singular recebeu, recentemente, algum apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades que, na decisão *Espanha/Reino Unido*, de 2006 (C-145/04), considerou admissível uma lei eleitoral britânica que, relativamente ao território de Gibraltar, autoriza os cidadãos da Commonwealth não britânicos e não nacionais de um Estado membro da União a participar nas eleições para o Parlamento Europeu. Em sentido diferente se pronunciaram Gomes Canotilho e Vital

¹⁰²⁰ Cf. Jorge Bacelar GOUVEIA – *Reflexões sobre a 5.ª revisão da Constituição portuguesa*, in *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Âncora Editora, 2001, p. 16.

¹⁰²¹ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada* (artigos 1.º a 107.º), vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 359-360.

¹⁰²² Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

¹⁰²³ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

Moreira, notando que o estatuto especial de igualdade dentro do espaço lusófono não opera automaticamente no âmbito da União Europeia. A tendencial equiparação entre portugueses e brasileiros não permite alargar a brasileiros (que não são cidadãos de países membros da União) o direito de elegerem e serem eleitos para o Parlamento Europeu, porque, ainda que a letra do n.º 3 o consentisse, a isso se oporia o n.º 5, bem como o Tratado da União, que sempre teria primazia sobre a CRP nos termos do artigo 8.º n.º 4¹⁰²⁴.

No que respeita ao exercício de direitos políticos por parte de cidadãos brasileiros ao abrigo do *Tratado de Amizade* de 2000, importa referir que este depende da concessão prévia ou simultânea do estatuto de igualdade e de residência habitual em território nacional durante, pelo menos, três anos (artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho). O estatuto de igualdade é concedido aos cidadãos brasileiros civilmente capazes, de acordo com a sua lei nacional, que tenham residência habitual em território português, comprovada através de autorização de residência (artigo 5.º, n.º 1). A igualdade quanto aos direitos políticos não pode ser reconhecida aos requerentes que se encontrem privados de idênticos direitos no Brasil (artigo 5.º, n.º 3). O estatuto de igualdade de direitos e deveres e o reconhecimento do gozo de direitos políticos extinguem-se em caso de caducidade ou cancelamento da autorização de residência em território nacional ou quando o beneficiário perca a nacionalidade brasileira (artigo 13.º, n.º 1); o gozo de direitos políticos extingue-se ou suspende-se em caso de privação dos mesmos direitos no Brasil (artigo 13.º, n.º 2). Os cidadãos brasileiros a quem tiver sido concedido o estatuto de igualdade gozam, a partir do registo da decisão, dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres dos cidadãos nacionais, com excepção do direito à protecção diplomática em Estado terceiro (artigo 16.º, n.º 1), do acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática (artigo 16.º, n.º 2). Os cidadãos brasileiros investidos no estatuto de igualdade ficam sujeitos à lei penal nacional em condições idênticas às dos portugueses (artigo 17.º) e não estão sujeitos à extradição, salvo se esta for requerida pelo Governo brasileiro (artigo 18.º). O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa a suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade (artigo 20.º). O acesso ao estatuto de igualdade, bem como o exercício de direitos ou o cumprimento de deveres dele decorrentes, não implicam a perda da nacionalidade nem prejudicam a aplicação da lei brasileira, como lei nacional, sempre que esta deva ser aplicada por força das normas de

¹⁰²⁴ Cf. J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 362-363.

conflitos portuguesas (artigo 22.º). Os brasileiros investidos no estatuto de igualdade mantêm todos os direitos e deveres inerentes à sua nacionalidade, com excepção daqueles que ofendam a soberania nacional ou a ordem pública do Estado português (artigo 23.º). Para uso interno os beneficiários do estatuto de igualdade têm direito a bilhete de identidade de modelo idêntico ao do que é emitido aos cidadãos nacionais, contendo a menção da nacionalidade do titular e a referência ao Tratado de Porto Seguro, de 22 de Abril de 2000 (artigo 40.º, n.º 1)¹⁰²⁵. O pedido do estatuto de igualdade por cidadãos brasileiros em Portugal, os actos do respectivo processo e a publicação da respectiva decisão, bem como a obtenção dos documentos necessários para aqueles efeitos, são gratuitos e isentos de quaisquer taxas ou emolumentos (artigo 43.º). Como observou Rui Moura Ramos, a propósito da Convenção de Brasília que este Tratado veio substituir, Portugal não quis tocar no vínculo de nacionalidade, razão pela qual enquadra a matéria no domínio da condição dos estrangeiros – o brasileiro que goze em Portugal do estatuto de igualdade não tem o direito de entrar e permanecer em território português, a sua autorização de permanência pode não ser renovada e ele pode ser expulso¹⁰²⁶.

Ao nível da legislação ordinária, são numerosas as diferenciações positivas em benefício dos estrangeiros lusófonos, amiúde equiparados aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia. A expressão mais significativa desta preferência lusófona tem-se registado nos processos de regularização extraordinária de imigrantes clandestinos. O Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro, que procedeu a uma regularização extraordinária dos estrangeiros não comunitários, conferiu tratamento especial aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa, reconhecendo-lhes a faculdade de requerer a regularização da sua situação nos termos gerais – isto é, sob condição de a respectiva entrada no país ter ocorrido até ao 180.º dia anterior à data da entrada em vigor do diploma e de disporem, comprovadamente, de condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência – ou desde que a sua entrada no país se reportasse a data anterior a 1 de Junho de 1986 e se verificasse a sua presença continuada em território nacional a partir dessa data. A Lei n.º

¹⁰²⁵ Idêntico regime vale para o cartão de cidadão, criado pela Lei n.º 7/2007, de 5 de Fevereiro. A obtenção do cartão de cidadão é facultativa para os cidadãos brasileiros a quem, nos termos do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho, tenha sido concedido o estatuto geral de igualdade de direitos e deveres previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000 (artigo 3.º, n.º 2).

¹⁰²⁶ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *La double nationalité d'après le Droit portugais*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, vol. XXVII, 1984, pp. 203-211. Cf., igualmente, Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

25/94, de 19 de Agosto, que introduziu alterações pontuais à Lei n.º 37/81 – Lei da Nacionalidade –, teve como principal inovação a instituição de um regime preferencial para os cidadãos de países de língua oficial portuguesa, através de um agravamento dos requisitos exigidos aos demais estrangeiros no tocante à aquisição originária e à naturalização (6 ou 10 anos de residência legal em Portugal, conforme se tratasse, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países). A Lei n.º 17/96, de 24 de Maio, estabeleceu um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos, com o objecto prioritário de regularizar a situação de cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa que se encontrassem a residir em território nacional sem a necessária autorização legal, admitindo, em segunda linha, a extensão do regime aos demais cidadãos estrangeiros não comunitários ou equiparados. O Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril, previu que, na apreciação de alguns tipos de vistos, o conhecimento da língua portuguesa seja tido em conta, podendo mesmo, nos casos de contingentação do número de vistos, constituir factor preferencial; uma inovação justificada com o propósito de reforçar as relações com os nacionais dos Estados culturalmente mais próximos de Portugal, como é o caso manifesto daqueles que fazem parte da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa. Em 2006 foram criados nos aeroportos de Lisboa, Porto, Faro e Funchal balcões dedicados a passageiros da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) – “uma porta CPLP”, medida que decorreu da implementação de cinco acordos assinados em Brasília, em 2002, com os governos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Timor¹⁰²⁷.

O regulamento do Programa Lusíadas – aprovado pela Portaria n.º 745-H/96, de 18 de Dezembro, com vista a estimular o desenvolvimento de projectos de cooperação no domínio do voluntariado juvenil nos países africanos de língua oficial portuguesa – restringiu a participação aos jovens jovens de nacionalidade portuguesa ou naturais dos países da CPLP residentes em Portugal que reúnam os requisitos gerais de idade compreendida entre os 18 e os 30 anos e de escolaridade mínima obrigatória (artigo 3.º, n.º 1).

A composição do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, criado em 1998 com vista a assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, reflecte igualmente o privilégio das

¹⁰²⁷ Grandes Opções do Plano para 2007, aprovadas pela Lei n.º 52/2006, de 1 de Setembro. O *Acordo sobre estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento de cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* foi aprovado pelo Decreto n.º 33/2003, de 30 de Julho.

comunidades de imigrantes lusófonos face às demais comunidades de imigrantes, ainda que as diferenças tenham vindo a esbater-se em posteriores alterações legislativas. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro, o Conselho Consultivo era composto, nomeadamente, por *um representante de cada uma* das comunidades dos países de língua portuguesa, a designar pelas federações e associações respectivas, bem como *um representante de associações* representativas de outras comunidades com forte presença em Portugal que tenham acção relevante nesta área de intervenção. Enquanto cada uma daquelas tem direito a um representante próprio no Conselho, as demais comunidades têm direito a apenas um representante na totalidade. Este regime de privilégio foi mantido, apesar de atenuada a diferença em relação às demais comunidades de imigrantes, pela Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, que estabeleceu o regime de constituição, os direitos e os deveres das associações representativas dos imigrantes e seus descendentes e que, no seu art. 9.º, introduziu alterações ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro, estatuidando que o Conselho passa a ser composto por um representante de cada uma das comunidades de imigrantes de língua portuguesa, eleitos, cada um, pelas associações de imigrantes da respectiva comunidade, bem como três representantes eleitos pelas associações de imigrantes de outras comunidades com presença em Portugal [nova redacção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b)]. O Conselho Consultivo passou a integrar, em 2002, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, especificando-se, então, que seria composto por um representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa, que serão designados pelas federações e associações respectivas, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo Alto-Comissariado; e um representante de cada uma das três comunidades de imigrantes mais numerosas não incluídas na alínea anterior, designados pelas respectivas associações ou federações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo Alto-Comissariado (artigo 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro). Nos termos do Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio, que regula o funcionamento do Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, produto da fusão do ACIME, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas, o Conselho Consultivo é composto por um representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa, que são designados pelas respectivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo Alto Comissariado; um representante de cada uma das três comunidades de imigrantes mais numerosas não incluídas na aliena anterior, designados pelas respectivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo Alto

Comissariado; e um representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c), designado pelas respectivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo Alto Comissariado (artigo 6.º, n.º 2).

A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, apesar de ter eliminado o privilégio lusófono concedido no acesso à autorização de residência permanente, prevê, no seu artigo 62.º, n.º 3, que seja facilitado o procedimento de concessão de visto para obtenção de autorização de residência para efeitos de estudos, intercâmbio de estudantes ou estágio profissional não remunerado quando em causa estejam programas de promoção de mobilidade para a CPLP (a par da UE), exige o conhecimento e fluência do português básico para a concessão de autorização de residência permanente e do estatuto de residente de longa duração [artigos 80.º, n.º 1, alínea e) e 126.º, n.º 1, alínea e)] e, no seu artigo 133.º, alínea a), salvaguarda o regime especial aplicável aos nacionais de países de língua oficial portuguesa, desonerando-os da proibição, imposta aos beneficiários do estatuto de residente de longa duração, de acesso a actividade profissional que implique envolvimento no exercício da autoridade pública; o artigo 84.º salvaguarda o regime previsto no *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil*, de Abril de 2000, no que respeita ao título de residência. O Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, que exige, no seu artigo 64.º, a instrução do pedido de concessão de autorização de residência permanente com, entre outros documentos, certificado de habilitações emitido por estabelecimento português de ensino oficial ou de ensino particular ou cooperativo reconhecido nos termos legais, certificado de aproveitamento no curso de português básico emitido pelo IEFP ou por estabelecimento de ensino oficial ou de ensino particular ou cooperativo legalmente reconhecido, ou, ainda, certificado de conhecimento de português básico, mediante a realização de teste em centro de avaliação de português como língua estrangeira, reconhecido pelo Ministério da Educação, admite que, tratando-se de pessoa que tenha frequentado estabelecimento de ensino oficial ou de ensino particular ou cooperativo reconhecido nos termos legais em país de língua oficial portuguesa, o conhecimento de português básico possa ser comprovado através de certificado de habilitação emitido por esse estabelecimento de ensino.

4. Lugares paralelos

4.1. O peso da integração republicana na sociedade francesa

A actual lei de imigração francesa – o *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, na versão dada pela Lei n.º 2007-1631, de 20 de Novembro – integra várias soluções decorrentes do compromisso europeu, de par com muito específicas exigências de assimilação dos valores republicanos por parte dos candidatos à imigração, prosseguindo o que Adrian Favell considera uma indómita via nacionalista¹⁰²⁸. O diploma regula a entrada e permanência de estrangeiros no território da França metropolitana, dos departamentos ultramarinos e de Saint-Pierre-et-Miquelon (artigo L111-2), ainda que o *Acordo de Schengen Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns*, de que a República francesa é parte originária, só se aplique ao território europeu, nos termos do artigo 138.º da *Convenção de Aplicação*. O título II versa sobre a entrada e permanência de cidadãos dos Estados membros da União Europeia, bem como do Espaço Económico Europeu e da Suíça, estatuinto, que estes indivíduos, salvo quando a sua presença constitua uma ameaça para a ordem pública, têm o direito de permanecer em França por um período superior a três meses, desde que, alternativamente, exerçam uma actividade profissional em França; disponham, para si e para os seus familiares (compreendidos os filhos menores de 21 anos ou a cargo, ascendentes em linha directa a cargo, cônjuge, ascendente ou descendente directos a cargo do cônjuge), de seguro de saúde e de recursos suficientes para que não se tornem um peso para o sistema de segurança social francês; estejam inscritos em estabelecimento de ensino ou formação profissional, disponham de seguro de saúde e de recursos suficientes para si e para os seus familiares (aqui apenas incluídos o cônjuge e crianças a cargo); ou sejam familiares elegíveis destas outras categorias (artigo L121-1)¹⁰²⁹. Qualquer destes indivíduos que deseje fixar residência habitual em França deve registar-se no município da sua área de residência, nos três meses subsequentes à sua chegada; não lhes é exigida a posse de um título de permanência, salvo tratando-se de cidadãos da União Europeia que desejem exercer em França uma actividade profissional, caso em que o título só será dispensado se os indivíduos tiverem concluído estudos de nível igual ou superior ao master (artigo L121-2). Quando

¹⁰²⁸ Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. xiii.

¹⁰²⁹ Quando não integrem uma destas hipóteses, os cidadãos de um Estado membro da União Europeia podem ser obrigados a abandonar o território francês, mediante decisão administrativa fundamentada (artigo L511-1).

tenham residido legalmente e de modo ininterrupto em França durante cinco anos, estes indivíduos adquirem o direito de residência permanente no território francês (artigo L122-1). Os familiares elegíveis nos termos do artigo L121-1 que sejam nacionais de país terceiro gozam igualmente do direito de permanecer em França por um período superior a três meses, desde que a sua presença não constitua uma ameaça para a ordem pública; tratando-se de maior de 16 anos que pretenda exercer uma actividade profissional, deverá possuir uma autorização de permanência (*carte de séjour*), cuja validade coincidirá com a duração prevista para a estada do cidadão da União, num máximo de cinco anos (artigo L121-3); quando hajam residido legal e ininterruptamente em França, com o cidadão da União, durante cinco anos, adquirem um direito de residência permanente, sendo-lhes entregue uma autorização de permanência válida por dez anos e automaticamente renovável (artigo L122-1). O direito de residência permanente decai, para os cidadãos da União como para os nacionais de países terceiros seus familiares, quando se verifique uma ausência do território francês por um período superior a dois anos consecutivos (artigo L122-2).

Para entrar em França, os estrangeiros devem estar munidos dos documentos e vistos exigidos pelas convenções internacionais e leis em vigor, de comprovativo de alojamento (*justificatif d'hébergement*), bem como de documentos relativos à motivação e condições da permanência, aos meios de subsistência, à cobertura de despesas hospitalares e garantias de repatriamento; caso pretenda exercer uma actividade profissional, deve ainda apresentar os documentos necessários a esse exercício (artigo L211-1); à excepção dos vistos, estes documentos não são exigidos aos estrangeiros que venham juntar-se ao cônjuge regularmente autorizado a residir em França, que sejam menores de 18 anos e venham juntar-se a um progenitor regularmente autorizado a residir em França, ou que sejam pessoas capazes de prestar importantes serviços à França ou que se proponham exercer actividades de voluntariado (artigo L212-2). Os estrangeiros titulares de um título de permanência (*titre de séjour*) ou de documento de circulação para menores são admitidos mediante simples apresentação do respectivo título e de um documento de viagem (artigo L212-1). As decisões de recusa de visto não têm de ser motivadas, salvo quando digam respeito a pessoas que integrem o, consideravelmente amplo, elenco do artigo L211-2. O cônjuge de francês que tenha menos de 65 anos beneficia, no país onde solicita o visto e com o propósito de preparar a sua integração republicana na sociedade francesa, de uma avaliação do seu nível de conhecimentos da língua francesa e dos valores da República, podendo, se necessário, ter lugar uma acção de formação, de duração não superior a dois meses, para o habilitar a nova avaliação; a não superação da prova, bem como a fraude, a anulação do casamento e a ameaça

à ordem pública, constituem fundamento de recusa de visto de permanência de duração superior a três meses; o visto confere ao seu titular os direitos associados à autorização de permanência temporária, pelo período de um ano (artigo L211-2-1). O estrangeiro que pretenda permanecer em França por um período inferior a três meses, a pretexto de visita familiar ou particular, deve apresentar um comprovativo de alojamento, firmado pela pessoa que se compromete a assegurar-lhe esse alojamento; sendo que as autoridades municipais podem averiguar da capacidade de alojamento do subscritor do comprovativo e, caso concluam pela sua inexistência, recusar o mesmo; o comprovativo poderá ser dispensado em caso de permanência por razões humanitárias ou de ordem cultural, ou por razões médicas urgentes (artigos L211-3 a L211-10). O acesso ao território pode ser recusado aos estrangeiros cuja presença constitua ameaça para a ordem pública, que tenham sido objecto de decisão de interdição, de expulsão ou de recondução à fronteira há menos de um ano (artigo L213-1). A recusa de acesso ao território francês é objecto de uma decisão escrita e fundamentada, notificada ao interessado, em língua que este compreenda, com a menção do direito de contactar a pessoa com quem deveria encontrar-se em França ou o seu Consulado, bem como do direito de recusar-se a ser repatriado antes de decorrido o prazo de *un jour franc*, ou seja, 24 horas (artigo L213-2). O requerente de asilo a quem seja recusada a entrada pode, nas 48 horas subsequentes à notificação da decisão, recorrer desta, através de requerimento fundamentado, para o presidente do tribunal administrativo, podendo beneficiar da assistência de intérprete e de advogado; a decisão de recusa de entrada não pode ser executada antes de decorridas 48 horas sobre a notificação; a decisão do presidente do tribunal administrativo é susceptível de recurso, de efeito meramente devolutivo, para o tribunal administrativo de segunda instância; se a decisão de recusa for anulada, o estrangeiro será autorizado a entrar em França munido de um visto de regularização de oito dias (artigo L213-9). A manutenção do estrangeiro numa zona de espera não pode exceder quatro dias¹⁰³⁰, sendo que a área afecta a esta estada deve prever um espaço destinado a reuniões entre o estrangeiro e o seu advogado em condições de confidencialidade; o estrangeiro deve ser informado da possibilidade de requerer a assistência de um intérprete e de um médico, de comunicar com pessoas da sua escolha e sair, a qualquer momento da zona de espera, para qualquer lugar fora de França (artigos L221-1 a L221-4). Findo o período de permanência em zona de espera, o estrangeiro é autorizado a entrar em França ao abrigo de um visto de regularização de oito dias, devendo abandonar o território findo este prazo, salvo se obtiver uma autorização provisória de

¹⁰³⁰ Prorrogáveis, mediante decisão judicial, por um período máximo de oito dias (artigo L222-1).

residência ou recibo de requerimento de autorização de residência ou de asilo (artigo L224-1). Quando existam dúvidas sobre a filiação de indivíduo que pretenda obter visto de validade superior a três meses para acompanhar um dos seus progenitores, é possível proceder à prova daqueles laços por meio de exames genéticos, mediante decisão judicial, desde que as pessoas envolvidas consentam previamente e de forma expressa na realização desses exames (artigo L111-6)¹⁰³¹. O estrangeiro a quem seja recusada a entrada em França ou seja colocado em zona de espera e não fale francês, deve indicar um idioma que compreenda e se sabe ou não ler, de modo a que o idioma que este compreenda seja utilizado no decurso do procedimento (artigo L111-7) e que lhe seja, eventualmente, designado um intérprete para o assistir (artigo L111-8). Os honorários dos intérpretes são pagos pelo Estado francês (artigo L222-7).

Para residir em França, os estrangeiros “extra-comunitários” maiores de 18 anos devem, decorridos três meses sobre a sua entrada no país, estar munidos de uma autorização de permanência, *carte de séjour* (artigo L311-1), que pode ser de permanência temporária (válida por um ano), de residência (*carte de résident*, válida por dez anos e renovável), de “competências e talentos” (*carte de séjour compétences et talents*, válida por três anos) ou de reformado (*carte de séjour portant la mention retraité*, válida por dez anos e renovável) (artigo L311-2). Enquanto aguardam decisão sobre a concessão de qualquer destes títulos, bem como do asilo, os estrangeiros podem permanecer em França, ainda que não estejam autorizados a exercer uma actividade profissional; nos três meses que decorram entre a expiração da autorização de residência ou de título de permanência superior a um ano e o acto administrativo de renovação, os estrangeiros podem permanecer em França e conservam os seus direitos sociais, bem como o direito de exercer uma actividade profissional (artigo L311-4). A concessão da autorização de permanência temporária e de “competências e talentos” requer a posse de visto para permanência superior a três meses (artigo L311-7). É concedida autorização provisória de permanência (*autorisation provisoire de séjour*) aos estrangeiros que se proponham realizar uma missão de voluntariado em França (artigo L311-10), aos estrangeiros que, tendo concluído um plano de estudos equivalente ou superior ao master, pretendam completar a respectiva formação com uma experiência profissional que contribua directa ou indirectamente para o desenvolvimento económico da França e do seu país de origem (artigo L311-11), bem como a um dos progenitores de estrangeiro menor habitualmente residente em França e que aí deva permanecer por razões de saúde graves (artigo L311-12); nas duas últimas hipóteses, a autorização terá uma duração máxima de seis

¹⁰³¹ Solução que será adoptada, primeiramente, a título experimental, por um período que não poderá estender-se para além de 31 de Dezembro de 2009 (artigo L111-6, 3.º).

meses. A autorização de permanência temporária (*carte de séjour temporaire*) pode ser recusada a qualquer estrangeiro cuja presença em França constitua uma ameaça para a ordem pública (artigo L313-3). A sua duração não pode exceder um ano¹⁰³², nem a validade os documentos e vistos exigidos para entrar em território francês (artigo L313-1). O estrangeiro titular de uma autorização de residência de longa duração CE conferida por outro Estado membro da União Europeia, que prove dispor de recursos estáveis e suficientes para si e para a sua família, bem como de um seguro de saúde, obtém, desde que o requeira nos três meses subsequentes à sua entrada em França uma autorização de permanência temporária de um dos tipos elencados no artigo L313-4-1. As diferentes categorias de autorizações de permanência temporária são as seguintes: *carte de séjour temporaire portant la mention “visiteur”*, *carte de séjour temporaire portant la mention “étudiant”*, *carte de séjour temporaire portant la mention “scientifique”*, *carte de séjour temporaire portant la mention “profession artistique et culturelle”*, *carte de séjour temporaire autorisant l’exercice d’une activité professionnelle*, e *carte de séjour temporaire portant la mention “vie privée et familiale”* (artigos L313-6 a L-313-11). Excepcionalmente, a admissão à permanência será concedida por razões humanitárias, ou outros motivos atendíveis a apreciar mediante parecer de Comissão nacional, a estrangeiros que não vivam em poligamia (artigo L313-14).

O estrangeiro admitido pela primeira vez a permanecer em França, ou que entre regularmente no território entre os 16 e os 18 anos de idade, e pretenda aqui residir por longo período, prepara a sua integração republicana na sociedade francesa concluindo com o Estado um contrato de acolhimento e integração (*contrat d’accueil et d’intégration*), traduzido em idioma que compreenda, pelo qual se obriga a seguir uma formação cívica e, se necessário, linguística; a formação cívica engloba uma apresentação das instituições francesas e dos valores da República, designadamente a igualdade entre homens e mulheres e a laicidade; o estrangeiro beneficia de uma sessão de informação sobre a vida em França e de um balanço de competências profissionais (formações e informações prestadas gratuitamente); o incumprimento do contrato de acolhimento e integração será tido em conta aquando da primeira renovação da autorização de permanência; o indivíduo que tenha feito a sua escolaridade em estabelecimento de ensino secundário francês no estrangeiro, durante pelo menos três anos, é dispensado da assinatura do contrato (artigo L311-9). O estrangeiro admitido a permanecer em França e, se for caso disso, o seu cônjuge preparam a integração

¹⁰³² Salvo tratando-se de estrangeiro que prossiga plano de estudos em estabelecimento de ensino superior para obtenção de diploma equivalente ou superior ao master, ou que desenvolva actividade de investigação científica, casos em que a autorização poderá ser renovada por períodos sucessivos de um ano, até um máximo de quatro anos (artigo L313-4).

republicana na sociedade francesa dos filhos que a eles se juntem ao abrigo do reagrupamento familiar, concluindo com o Estado um contrato de acolhimento e integração para a família pelo qual se obrigam a seguir uma formação sobre os direitos e deveres dos pais em França e a respeitar a obrigação escolar, sob pena de responsabilidade parental (artigo L311-9-1). O conhecimento e respeito pelos valores da República voltam a ser relevantes para a concessão de autorização de permanência temporária por razões de vida privada e familiar (*carte de séjour temporaire portant la mention “vie privée et familiale”*), na medida em que se exige que o estrangeiro não viva em estado de poligamia e se requer a sua inserção na sociedade francesa (artigo L313-11). Do mesmo modo, a concessão da primeira autorização de residência (bem como da autorização de residente de longa duração CE) depende da integração republicana do estrangeiro na sociedade francesa, apreciada em particular por referência ao seu compromisso pessoal com o respeito pelos princípios que regem a República francesa, ao respeito efectivo destes princípios e ao seu conhecimento da língua francesa; são levados em linha de conta, designadamente, a subscrição e o respeito de um contrato de acolhimento e integração e o parecer do presidente do município da área de residência do estrangeiro; o conhecimento da língua francesa não é exigido aos estrangeiros com mais de 65 anos de idade (artigo L314-2). Não será concedida, ou será retirada, autorização de residência a estrangeiro que viva em estado de poligamia e aos respectivos cônjuges (artigo L314-5).

A autorização de residência concedida a um estrangeiro residente na França metropolitana confere-lhe o direito de exercer, neste território, uma profissão à sua escolha (artigo L314-4). A autorização de residência e a autorização de residência de longa duração CE caducam quando o estrangeiro se ausente, respectivamente, do território francês ou do território dos Estados membros da União por um período superior a três anos consecutivos; a autorização de residência de longa duração CE concedida pelas autoridades francesas caduca igualmente quando o estrangeiro obtenha idêntico estatuto num outro Estado membro da União ou se ausente do território francês durante um período de seis anos consecutivos (artigo L314-7). A autorização de residência de longa duração CE é concedida aos estrangeiros que provem uma residência ininterrupta em França, de pelo menos cinco anos, ao abrigo de uma das autorizações de permanência previstas na lei, exceptuada a autorização temporária a estudantes, e disponham de seguro de saúde; na apreciação do requerimento, serão tidos em conta a disponibilidade de recursos estáveis e suficientes e de alojamento (artigo L314-8). A autorização de residência pode ser concedida ao cônjuge e filhos maiores (até perfazerem 19 anos) de estrangeiro titular de autorização de residência, que tenham sido autorizados a

permanecer em França ao abrigo do reagrupamento familiar e provem uma residência legal ininterrupta de pelo menos três anos em França; ao estrangeiro progenitor de criança francesa residente em França que seja titular de autorização de permanência temporária há pelo menos três anos e desde que não viva em poligamia; ao estrangeiro casado há pelo menos três anos com indivíduo de nacionalidade francesa, desde que a comunhão de vida persista e o cônjuge mantenha a nacionalidade francesa (artigo L314-9). Em qualquer dos casos, é exigida a integração republicana na sociedade francesa (artigo L314-10). Salvo se a presença do estrangeiro constituir uma ameaça para a ordem pública, a autorização de residência ser-lhe-á concedida de pleno direito quando se trate de filho estrangeiro de indivíduo de nacionalidade francesa, que tenha entre 18 e 21 anos de idade ou esteja a cargo dos seus progenitores, bem como de ascendentes do cidadão francês ou seu cônjuge que estes tenham a cargo, desde que possuam visto para permanência superior a três meses; quando se trate de estrangeiro que beneficie de pensão por acidente de trabalho ou doença profissional prestada por instituição francesa; quando se trate de estrangeiro que tenha servido no exército francês ou na Legião estrangeira batendo-se contra os inimigos da França; quando se trate de refugiado, bem como do respectivo cônjuge e filhos até à idade de 19 anos ou ascendentes directos de primeiro grau se o refugiado for um menor não acompanhado; quando se trate de apátrida a residir regularmente em França há pelo menos três anos e respectivo cônjuge e filhos até à idade de 19 anos (artigo L314-11); e ainda quando se trate de estrangeiro que reúna as condições para aquisição da nacionalidade francesa nos termos do artigo 21-7 do Código Civil (artigo L314-12). Logo que expire a autorização de residência obtida nestes termos, pode ser concedida, mediante requerimento, autorização de residência permanente, de duração indeterminada, desde que o requerente satisfaça o requisito de integração republicana na sociedade francesa e não constitua uma ameaça para a ordem pública (artigo L314-14).

A autorização de permanência “competências e talentos” pode ser concedida aos estrangeiros susceptíveis de participar, em virtude das suas capacidades e talentos, de modo significativo e duradouro, no desenvolvimento económico ou no bom desempenho intelectual, científico, cultural, humanitário ou desportivo da França e, directa ou indirectamente, do seu país de origem; é concedida por um período de três anos, renovável; será renovável uma única vez, quando se trate de indivíduo nacional de país membro da zona de solidariedade prioritária (artigo L315-1). Os estrangeiros cidadãos de países pertencentes à zona de solidariedade prioritária só podem beneficiar de uma autorização de permanência “competências e talentos” se existir um acordo de parceria para o codesenvolvimento estabelecido entre o país de origem e a França ou se o estrangeiro se comprometer a regressar

ao seu país de origem ao fim de um período máximo de seis anos (artigo L315-2), devendo contribuir, enquanto dure a autorização, a uma acção de cooperação ou de investimento económico definida pela França com o país de que sejam originários (artigo L315-6). A autorização de permanência “competências e talentos” é atribuída em vista do conteúdo e da natureza do projecto assumido pelo estrangeiro e do respectivo interesse para a França e para o país de que o estrangeiro é originário (artigo L315-3) e permite ao seu titular exercer qualquer actividade profissional que se enquadre no referido projecto (artigo L315-5). O cônjuge, se maior de 18 anos, e os filhos até perfazerem 19 anos, beneficiam de pleno direito de autorização de permanência temporária a título de vida privada e familiar, renovável pelo período de duração da autorização de permanência “competências e talentos” (artigo L315-7). Os estrangeiros vítimas de tráfico de seres humanos que apresentem queixa ou se disponham a testemunhar contra os seus agressores, podem beneficiar de uma autorização de permanência temporária do tipo “vida privada e familiar”, que lhes permite o exercício de uma actividade profissional; em caso de condenação definitiva dos agressores, os estrangeiros poderão beneficiar de autorização de residência (artigo L316-1). Os estrangeiros que, depois de terem residido em França ao abrigo de uma autorização de residência, hajam fixado residência habitual fora de França e sejam titulares de pensão de velhice prestada nos termos do regime de segurança social francês, beneficiam, mediante requerimento, de uma autorização de permanência com a menção “reformado”, a qual lhes permite entrar em França a qualquer momento e aí permanecer por períodos não superiores a um ano; a autorização é válida por um período de dez anos e renovável de pleno direito, mas não permite o exercício de uma actividade profissional; o cônjuge que haja residido regularmente em França com o titular da autorização de permanência beneficia de um título de permanência atributivo dos mesmos direitos (artigo L317-1).

Todos os estrangeiros a residir em França, qualquer que seja a natureza do seu título de permanência, têm o direito de sair livremente do território francês (artigo L321-1). Os menores nascidos em França de pais estrangeiros titulares de título de permanência válido recebem um título de identidade republicano (artigo L321-3). Para exercerem em França uma actividade profissional assalariada, os estrangeiros devem satisfazer os requisitos fixados pelo Código do Trabalho, designadamente, dispor de um contrato de trabalho visado pela autoridade administrativa ou de uma autorização de trabalho e provar um conhecimento suficiente da língua francesa (artigo L322-1). Os estrangeiros que abandonem a França para se estabelecer no seu país de origem e que beneficiem, a seu requerimento, de um auxílio público para a sua reinserção, perdem os direitos inerentes aos títulos de permanência e de

trabalho que detenham (artigo L331-1). Os estrangeiros que permaneçam regularmente em França por um período de pelo menos dezoito meses a coberto de título de validade superior a um ano têm direito ao reagrupamento familiar com o seu cônjuge, se este for maior de 18 anos, e com os filhos do casal menores de 18 anos (artigo L411-1); o reagrupamento familiar só pode ser recusado quando o requerente não disponha de recursos estáveis e suficientes para suportar as necessidades da sua família ou de alojamento considerado normal para uma família das dimensões da sua ou, ainda, quando o requerente não se conforme aos princípios essenciais que, segundo as leis da República, regem a vida familiar em França (artigo L411-5); pode ser excluído do reagrupamento familiar, o membro da família cuja presença em França constitua uma ameaça para a ordem pública, que sofra de doença constante de regulamento sanitário internacional ou já resida em França (artigo L411-6). O reagrupamento familiar não beneficia o cônjuge de estrangeiro polígamo que resida em França com um outro cônjuge, nem os filhos daquela união, salvo se o “segundo” cônjuge tiver falecido ou destituído dos seus direitos parentais; o estrangeiro polígamo que faça reunir a si um segundo cônjuge e os filhos dessa união perde o título de permanência (artigo L411-7). De modo a preparar a sua integração republicana na sociedade francesa, o estrangeiro maior de 16 anos e menor de 65 para quem o reagrupamento familiar seja solicitado, é sujeito a uma avaliação, no seu país de residência, do respectivo nível de conhecimento da língua e dos valores da República, podendo, se necessário, frequentar curso de preparação; o visto só será entregue mediante atestado de frequência com sucesso desta formação (artigo L411-8). Os membros da família que entrem em França ao abrigo do reagrupamento familiar recebem uma autorização de permanência temporária que lhes permite, designadamente, exercer uma actividade profissional à sua escolha (artigo L431-1); em caso de ruptura da vida conjugal, que não seja motivada pelo falecimento de um dos cônjuges, o título de permanência pode ser retirado ou não renovado nos três anos posteriores à autorização de permanecer em França no quadro do reagrupamento familiar (artigo L431-2)¹⁰³³. Os estrangeiros que sejam obrigados a abandonar o território francês, dispõem de um prazo de um mês para o fazer; podem, além disso, solicitar auxílio financeiro para o regresso junto da Agência nacional de acolhimento dos estrangeiros e das migrações (artigo L511-1). Não podem ser obrigados a abandonar o território francês os estrangeiros menores de 18 anos; os estrangeiros que residam habitualmente em França desde a idade de 13 anos; os estrangeiros que residam regularmente

¹⁰³³ Se a ruptura da vida em comum se ficou a dever a violência conjugal exercida pelo cônjuge titular da autorização de permanência principal, a autoridade administrativa não poderá retirar a autorização de permanência ao cônjuge admitido ao abrigo do reagrupamento familiar (artigo L431-2).

em França há mais de dez anos (salvo se a permanência ocorreu ao abrigo de título para estudante) ou há mais de vinte anos; os estrangeiros que sejam pais de francês menor residente em França, desde que não vivam em estado de poligamia; os estrangeiros casados há pelo menos três anos com indivíduo de nacionalidade francesa; os estrangeiros beneficiários de pensão por acidente de trabalho ou doença profissional prestada por organismo francês; os estrangeiros habitualmente residentes em França cujo estado de saúde exige a permanência em território francês; os cidadãos de um Estado membro da União Europeia, e membros da respectiva família (mesmo os nacionais de país terceiro), que beneficiem que beneficiem do direito de estada permanente nos termos do artigo L122-1 (artigo L511-4)¹⁰³⁴. As decisões que recusem a permanência, a renovação de títulos ou ordenem o abandono do território, são susceptíveis de recurso para o tribunal administrativo, com efeito suspensivo; os estrangeiros podem requerer apoio judiciário e o auxílio de um intérprete (artigos L512-1 a L512-4). Os estrangeiros obrigados a abandonar o território francês não poderão ser enviados para país onde a sua vida ou liberdade sejam ameaçadas (artigo L513-2); o estrangeiro que prove não poder regressar ao seu país de origem nem ser admitido a qualquer outro país pode ser admitido a residir em zona fixada pela autoridade administrativa, mediante obrigação de apresentação periódica aos serviços de polícia (artigo L513-4 e, para a hipótese de expulsão, artigos L523-3 a L523-5). Os estrangeiros colocados em instalações temporárias são informados em língua que compreendam do direito que lhes assiste, ao longo de todo o período de permanência nestas instalações, de serem acompanhados por intérprete, advogado e médico, bem como de comunicarem com o seu consulado ou pessoa da sua escolha (artigo L551-2); não podem ser mantidos nestas instalações por tempo superior ao estritamente necessário para preparar a respectiva partida (artigo L554-1). O estrangeiro que obtenha o estatuto de refugiado e subscreva um contrato de acolhimento e integração beneficia de um acompanhamento personalizado para o acesso a emprego e a alojamento (artigo L711-2). Pode ser concedida protecção subsidiária, por um período de um ano renovável, a estrangeiro que não reúna condições para obter o estatuto de refugiado, mas esteja exposto no seu país a risco de imposição de pena de morte, tortura ou tratamentos desumanos e degradantes, ou a ameaça grave, directa e individual contra a sua vida ou a sua pessoa em virtude de situação de conflito armado (artigos L712-1 e L712-3). Em conformidade com a Directiva 2001/55/CE do

¹⁰³⁴ São sensivelmente estas as categorias de estrangeiros que não podem ser expulsos do território francês, salvo casos de muito grave ameaça para os interesses fundamentais da França (artigos L521-1 a L-521-4).

Conselho, de 20 de Julho de 2001, pode ainda ser concedida protecção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas (artigos L811-1 a L811-9).

A Constituição francesa, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e no preâmbulo da Constituição de 1946, parece equiparar os direitos do homem aos do cidadão, ainda que não o faça de forma expressa. Apenas emprega o termo cidadão para identificar os titulares de direitos políticos – os artigos 6.º, 13.º e 14.º da Declaração¹⁰³⁵. Desde Maastricht, os cidadãos oriundos de Estados membros da União têm o direito de participar nas eleições francesas a nível local, mas esta faculdade tem sido bloqueada na prática¹⁰³⁶. O Código Civil estabelece um princípio de equiparação dos estrangeiros aos franceses em matéria de direitos civis, sob condição de reciprocidade (artigo 11.º). Sob influência do Tribunal de Justiça das Comunidades, muitos direitos sociais antes reservados aos cidadãos franceses têm sido alargados aos estrangeiros residentes¹⁰³⁷. Qualquer estrangeiro, independentemente do título ao abrigo do qual permanece em França, pode adquirir a nacionalidade francesa, nos termos previstos pelo Código Civil (artigo L111-5 do Código de Estrangeiros). O acesso à cidadania francesa, permitido aos estrangeiros residentes que manifestem expressa vontade de serem franceses, assume importância decisiva na integração dos imigrantes¹⁰³⁸.

Tradicionalmente, o Estado francês tem tendido a ser assimilacionista, tanto cultural como politicamente¹⁰³⁹. O modelo de integração adoptado – para convocarmos o primeiro relatório, de 1991, do *Haut Conseil à l'intégration* – obedece a uma lógica igualitária onde não há lugar a qualquer reconhecimento institucional das minorias raciais, étnicas ou religiosas¹⁰⁴⁰. As ideias chave são cidadania (*citoyenneté*), laicismo (*laïcité*) e igualdade (*égalité*)¹⁰⁴¹. Os particularismos culturais são irrelevantes para a titularidade de direitos e de

¹⁰³⁵ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004, pp. 26-27.

¹⁰³⁶ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 165.

¹⁰³⁷ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 165, 171.

¹⁰³⁸ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 44-45, 58-61, 65-70.

¹⁰³⁹ Cf. Josep R. LLOBERA – *The role of the state and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 72-73; Rogers BRUBAKER – *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pp. 1-3, 14-15, 104-113.

¹⁰⁴⁰ Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, pp. 132-135; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 9, 71-72.

¹⁰⁴¹ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 58.

deveres; sendo matéria do domínio privado dos indivíduos, não têm por que merecer consideração na esfera pública. Uma política multiculturalista, assente num direito à diferença, para além de se estribar em categorias conceptuais ambíguas¹⁰⁴², envolve o risco de isolamento em guetos e, por aí, de uma exclusão permanente da sociedade francesa. A neutralidade estadual, como correlato de universalidade e igualdade de todos os indivíduos no seio da República, seria condição indispensável para a garantia da coesão social. O modelo, que nunca deixou de ser discutido nos meios científicos e académicos¹⁰⁴³, veio a ser duramente questionado pelos acontecimentos do Outono de 2005, com os distúrbios ocorridos nas periferias de várias cidades a revelar o carácter ilusório da capacidade integradora do estatuto de *citoyen* frente às desigualdades de facto que afligem as populações de origem imigrante. O repúdio do multiculturalismo anglo-saxónico não tem impedido que, a nível do poder local, sejam adoptadas políticas em boa medida semelhantes às britânicas¹⁰⁴⁴. Os tribunais franceses, por seu turno, apesar de munidos de um quadro legislativo culturalmente neutro, têm revelado alguma sensibilidade às identidades culturais dos indivíduos, nomeadamente através da atenuação das penas por homicídio involuntário, omissão de auxílio ou ofensas corporais, em casos de excisão em meninas de origem africana¹⁰⁴⁵; sensibilidade atestada, de resto, pelo recurso a mediadores interculturais para assistirem os magistrados na compreensão dos quadros de referentes em que se inscrevem eventuais práticas tradicionais dissonantes com os valores da República¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴² Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp.50-57.

¹⁰⁴³ Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, pp. 135-137.

¹⁰⁴⁴ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. xiv, 184-185.

¹⁰⁴⁵ Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, pp. 140-143.

¹⁰⁴⁶ Cf. Camille KUYU – *L’intermédiation culturelle au tribunal pour enfants de Paris. La justice française entre les frontières institutionnelles et la perception du «monde réel africain»*, in “Politique Africaine”, n.º 71, 1998, pp. 164-172.

4.2. A severidade do controlo fronteiriço britânico e a contrapartida de generosas políticas multiculturais

O Direito britânico em matéria de imigração é extremamente complicado, resultando da conjugação de múltiplos instrumentos legislativos – o *Immigration Act 1971* (c. 77)¹⁰⁴⁷, o *Immigration Act 1988* (c. 14), o *Asylum and Immigration Appeals Act 1993* (c. 23), o *Asylum and Immigration Act 1996* (c. 49), o *Immigration and Asylum Act 1999* (c. 33), o *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (c. 41), o *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004* (c. 19), o *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* (c. 13), as *Immigration (European Economic area) Regulations 2006* e o *UK Borders Act 2007* (c. 30), a que se somam ainda as regras definidas pelo Ministro do Interior para aplicação dos preceitos contidos nestes diplomas¹⁰⁴⁸ e as regras fixadas em sede jurisprudencial. O aspecto mais impressionante, numa primeira leitura das disposições contidas nos sucessivos *Immigration Acts*, é o muito amplo espaço de conformação deixado à Administração na tomada de decisões e na definição das próprias regras em matéria de imigração; um poder discricionário que anda de par com um elevado número de situações em que o direito de recurso contra as decisões de imigração é expressamente negado. O efeito Europa não deixa de se fazer sentir, no reconhecimento de um regime especial de acesso, ainda que não num *right of abode*, aos cidadãos do Espaço Económico Europeu, mas é mitigado pelas múltiplas faculdades de *opt in* e *opt out* obtidas pelo Reino Unido face ao acervo de Schengen e às medidas adoptadas no âmbito do Título IV do Tratado CE¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁷ Revogou a quase totalidade do *Commonwealth Immigrants Act 1962* (c. 21) e a totalidade do *Commonwealth Immigrants Act 1968* (c. 9), diplomas que haviam retirado aos detentores de cidadania britânica que não fossem nascidos no Reino Unido o direito de entrar e permanecer livremente no território metropolitano. A posse de passaporte britânico deixou de garantir o acesso aos direitos de cidadania. A naturalização dos cidadãos da *Commonwealth* nascidos fora do Reino Unido só poderia dar-se depois de um período de residência de cinco anos. Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 79-80; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 103.

¹⁰⁴⁸ Consultáveis em <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw>.

¹⁰⁴⁹ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. x, 208; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 30-31 e 753. O Reino Unido participa na cooperação prevista no Título VI do Tratado da UE, tendo optado por participar nos aspectos de cooperação policial e judiciária do acervo de Schengen, incluindo certas medidas de luta contra a imigração clandestina; participa igualmente nas acções da Comunidade abrangidas pelo Título IV, como por exemplo a responsabilidade dos transportadores, as acções contra o auxílio à entrada, ao trânsito ou à permanência ilegais no território, os acordos de readmissão com países terceiros e as medidas destinadas a reforçar a segurança dos vistos. COM(2002) 233, de 7 de Maio. O Reino Unido participa, nomeadamente, na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de Junho, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros; da Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de Junho, relativa ao

Nos termos do *Immigration Act 1971*, todos os titulares do direito de permanência (*right of abode*) são livres para residir, sair e regressar ao Reino Unido sem interferências, ao passo que os indivíduos que não disponham daquele direito só poderão residir, trabalhar e estabelecer-se no Reino Unido mediante autorização (secção 1). O direito de permanência (*right of abode*) é reconhecido aos cidadãos do Reino Unido e Colónias que beneficiem da cidadania britânica por nascimento, adopção, naturalização ou registo no Reino Unido; aos nascidos ou adoptados por indivíduos titulares daquela cidadania ao tempo do nascimento ou adopção; aos que tenham, em algum momento, estado estabelecidos no Reino Unido e Ilhas e aí residido regularmente por um período de pelo menos cinco anos; e aos cidadãos da *Commonwealth* nascidos ou adoptados por indivíduo titular da cidadania do Reino Unido e Colónias por nascimento no Reino Unido ou numa das Ilhas (secção 2, 1.º §)¹⁰⁵⁰ – todos designados como *patrials* em virtude da titularidade deste direito (secção 2, 6.º §). Os indivíduos não *patrials* (mesmo que cidadãos da *Commonwealth*) necessitam de uma autorização de entrada ou permanência, que pode ser concedida por um período limitado ou indefinido de tempo¹⁰⁵¹; tratando-se de uma autorização por período limitado, podem ser impostas restrições no acesso a emprego ou ocupação no Reino Unido, bem como a obrigação de registo junto da autoridade policial (secção 3, 1.º §)¹⁰⁵². As autorizações por período limitado podem ser alteradas no que respeita à respectiva duração e às imposições conexas (secção 3, 3.º §)¹⁰⁵³. A autorização de entrada ou permanência prescreve caso o seu titular se desloque para país ou território fora da área de circulação comum (*common travel area*), excepto se este regressar ao Reino Unido dentro do período coberto pela autorização de permanência (secção 3, 4.º §). Os não *patrials* estão sujeitos a medidas de deportação se excederem o tempo de permanência autorizado ou não cumprirem as condições fixadas pela

estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II).

¹⁰⁵⁰ O *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* tornou possível ao Ministro do Interior retirar o direito de permanência aos cidadãos do Reino Unido e Colónias que beneficiem da cidadania britânica por terem nascido ou sido adoptados por indivíduos titulares daquela cidadania ao tempo do nascimento ou adopção quando entenda ser do interesse público o afastamento desse indivíduo do Reino Unido (secção 57).

¹⁰⁵¹ *Indefinite leave to remain*, geralmente concedida ao fim de quatro anos de residência legal no Reino Unido. O Comité Especial em Assuntos Europeus (*Select Committee on European Union*), no seu relatório relativo à proposta de Directiva sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, considerou não existirem substanciais diferenças, no tocante às condições de acesso e aos direitos implicados, entre a autorização de permanência por período ilimitado e o estatuto de residente de longa duração. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200102/ldselect/ldcom/33/3302.htm>

¹⁰⁵² O *UK Borders Act 2007* acrescentou o dever de comparecer periodicamente perante um agente da imigração ou o Ministro do Interior e a possibilidade de impor restrições quanto ao alojamento (secção 16).

¹⁰⁵³ Nos termos do *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, enquanto estiver pendente decisão sobre requerimento de alteração apresentado antes de expirada a validade da autorização, esta será prorrogada até que a decisão seja emitida, decaindo, no entanto, se o interessado se ausentar do Reino Unido (nova secção 3C do *Immigration Act 1971*, introduzida pela secção 118 do *Act* de 2002).

autorização de permanência, se o Ministro do Interior entender que a sua deportação é exigida pelo bem comum¹⁰⁵⁴ ou se um elemento da respectiva família for deportado¹⁰⁵⁵; e ainda se, sendo maiores de 17 anos, tiverem sido condenados por crime punível com pena de prisão e a deportação tiver sido recomendada pelo tribunal competente aquando da condenação (secção 3, 5.º e 6.º §)¹⁰⁵⁶. Por ordem de Sua Majestade, é possível proibir a entrada no Reino Unido a indivíduos não *patrials*, como represália a medidas impostas a cidadãos britânicos nos países de origem destes indivíduos ou por razões de segurança (secção 3, 7.º §). Uma ordem de deportação pode ser revogada a qualquer momento por decisão do Ministro do Interior e deixará de produzir efeitos se o indivíduo em questão se tornar *patrial* (secção 5, 2.º §). O Ministro do Interior pode conceder apoio financeiro ao abandono voluntário do Reino Unido por parte de indivíduos (e respectivas famílias), susceptíveis de serem objecto de decisão de deportação, que decidam fixar residência permanente noutro país (secção 5, 6.º §). Não são passíveis de deportação os cidadãos da *Commonwealth* ou da Republica da Irlanda com residência habitual regular (via de regra, fixada em 5 anos) no Reino Unido e Ilhas (secção 7, 1.º §)¹⁰⁵⁷. São susceptíveis de recurso para um decisor (*adjudicator*) as decisões que recusem a autorização de entrada no Reino Unido, um certificado do estatuto de *patrial* ou um visto, nas condições definidas pela secção 13; são igualmente susceptíveis de recurso, com efeito suspensivo, as decisões que introduzam alterações aos termos da autorização de entrada ou permanência por tempo limitado (sua duração e condições) ou se recusem a fazê-lo (secção 14); bem como as decisões do Ministro do Interior que determinem a deportação ou recusem anular uma ordem de deportação (secção 15)¹⁰⁵⁸ – em qualquer dos casos, o direito de recurso

¹⁰⁵⁴ O que, segundo o *UK Borders Act 2007*, sucederá sempre que em causa esteja um criminoso estrangeiro, *foreign criminal* (secção 33, 4.º §).

¹⁰⁵⁵ Por membros da família entendem-se, tratando-se de cavalheiro, a sua esposa (ou esposas) e os filhos de um e outro menores de 18 anos, tratando-se de senhora, os respectivos filhos menores de 18 anos (secção 5, 4.º §). O *Asylum and Immigration Act 1996* alterou este preceito que passou a dispor que, tratando-se de senhora, são considerados membros da família o respectivo marido e os filhos de uma e outro menores de 18 anos. A ordem de deportação não pode ser decretada contra pessoa pertencente à família de indivíduo deportado, quando tenham decorrido mais de oito semanas sobre a saída deste em cumprimento da respectiva ordem de deportação, quando deixe de existir o laço familiar ou quando a ordem de deportação do familiar deixe de ter efeito (secção 5, 3.º §).

¹⁰⁵⁶ O *schedule 14* anexo ao *Immigration and Asylum Act 1999* alterou o 5.º §, eliminando a possibilidade de ordenar a deportação de não *patrials* que excedam o tempo de permanência autorizado ou não cumpram as condições fixadas pela autorização de permanência.

¹⁰⁵⁷ O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* especificou que estes indivíduos não são susceptíveis de deportação quando, ao tempo da decisão do Ministro do Interior, residam regularmente no Reino Unido e Ilhas há cinco anos (secção 75, 3.º §).

¹⁰⁵⁸ O *Immigration, Asylum and Nationality Act 2002* integrou todas estas categorias de decisões susceptíveis de recurso para um *adjudicator* na designação mais vasta de decisões de imigração – *immigration decisions* (secção 82). Igualmente susceptíveis de recurso para um *adjudicator* são, nos termos da secção 83 do *Act* de 2002, as decisões que recusem a concessão de asilo, mas autorizem o requerente a permanecer no Reino Unido por período superior a um ano. O *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* aditou uma secção 83A

pode ser negado se o Ministro do Interior sustentar que as decisões se justificam por razões de interesse público. Em recurso contra decisão que recuse entrada ou determine deportação, é possível ao interessado indicar o país ou países para onde prefere ser enviado (secção 17). As decisões proferidas pelo *adjudicator* são recorríveis para o *Immigration Appeal Tribunal* (secção 20). Os indivíduos que permaneçam no Reino Unido em contravenção do disposto neste *Act* são puníveis com pena de multa e/ou prisão (secção 24), o mesmo ocorrendo se, de algum modo, dificultarem a aplicação e cumprimento das regras decorrentes deste *Act* (secção 26). Igualmente punido é o auxílio à imigração ilegal (secções 25 e 27)¹⁰⁵⁹. De acordo com o *schedule 2*, anexo a este *Act*, os indivíduos chegados ao Reino Unido podem ser sujeitos a inspecção por agente de imigração e a exame médico¹⁰⁶⁰, sendo que a decisão sobre a admissão ao território deve ser proferida nas 12 horas¹⁰⁶¹ subsequentes ao termo da inspecção, sob pena de se ter por concedida uma autorização de entrada por tempo indeterminado¹⁰⁶²; pode ser imposta a manutenção destes indivíduos em centros de detenção por um período de sete dias, findo o qual lhes pode ser concedida autorização de entrada mediante fiança.

O *Immigration Act 1988* introduziu restrições ao exercício do direito de permanência (*right of abode*) em caso de poligamia – a mulher titular do direito de permanência no Reino Unido em virtude de ser ou ter sido casada com cidadão britânico, cidadão da *Commonwealth* ou súbdito britânico, em união poligâmica, que nunca tenha estado no Reino Unido antes da entrada em vigor deste *Act* e desde o seu matrimónio, não será autorizada a entrar no Reino Unido no exercício do *right of abode* se outra esposa do seu marido se encontrar já a residir no país; o seu acesso ao território britânico far-se-á nos termos gerais aplicáveis aos não *patrials* (secção 2). Este *Act* alterou ainda algumas disposições da lei anterior, esclarecendo

permitindo o recurso para o *Tribunal* de decisões que encurtem ou recusem alargar autorização de entrada ou permanência, por parte de indivíduo cujo requerimento de asilo tenha sido indeferido e a quem tenha sido concedida autorização de entrada ou permanência por tempo limitado (secção 1 do *Act* de 2006).

¹⁰⁵⁹ O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* expressamente exclui do tipo de comportamento punível o auxílio à entrada de cidadãos da União Europeia (nova secção 25, introduzida pela secção 143 do *Act* de 2002); uma nova secção 25A tipificou o auxílio, a troco de dinheiro, à entrada de requerentes de asilo no Reino Unido; uma nova secção 25B tipificou o auxílio à entrada ou permanência no Reino Unido em desrespeito de uma ordem de deportação. Um cidadão da União Europeia que preste auxílio à entrada ou permanência de indivíduo deportado por razões de interesse público, pode ser deportado por decisão do Ministro do Interior quando este considere que a deportação é exigida pelo interesse público (secção 25B, 2.º §). A secção 148 do *act* de 2002 tipificou a produção, posse e utilização de falsos cartões de registo (*registration cards*), que identificam os requerentes de asilo (nova secção 26A do *Act* de 1971); ao passo que a secção 149 tipificou a posse injustificada de carimbo de imigração, *immigration stamp* (nova secção 26B).

¹⁰⁶⁰ O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* autorizou a revelação, pelos inspectores médicos aos serviços de saúde, de dados pessoais relativos aos indivíduos examinados, incluindo a idade, a natureza da doença que o indivíduo sofra, bem como aspectos relevantes da sua história clínica (secção 133).

¹⁰⁶¹ O *schedule* anexo ao *Immigration Act 1988* alargou este prazo para 24 horas.

¹⁰⁶² O *schedule* anexo ao *Immigration Act 1988* estatuiu que a autorização de entrada obtida nestas circunstâncias terá a duração de seis meses e não permite o exercício de uma actividade profissional.

que o indivíduo que procure entrar no Reino Unido invocando o direito de permanência deve provar a titularidade do direito através da apresentação de um passaporte do Reino Unido que o descreva como cidadão britânico ou cidadão do Reino Unido e Colônias com direito de permanência no Reino Unido ou da apresentação de um certificado de titularidade (*certificate of entitlement*) emitido pelo Governo do Reino Unido ou em seu nome (secção 3)¹⁰⁶³. Deixou de ser possível interpor recurso de decisão que determine a deportação com fundamento na ultrapassagem dos limites temporais fixados pela autorização de permanência ou no facto de um membro da família ter sido deportado (secção 5). Nos termos da secção 7, os cidadãos dos Estados membros da Comunidade Europeia que entrem e permaneçam no Reino Unido no exercício de um direito conferido pela legislação comunitária não necessitam de requerer autorização de entrada e permanência¹⁰⁶⁴; o Ministro do Interior pode ordenar a concessão de autorização de entrada por um período de tempo limitado a quaisquer categorias de pessoas que sejam nacionais de Estados membros, mas não possam aceder ao território britânico no exercício de um “direito comunitário”. Na sequência da decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em *Abdulaziz, Cabales e Balkandali v. Reino Unido* (1985), foi eliminada a distinção feita entre homens e mulheres na apreciação das candidaturas ao reagrupamento com os respectivos cônjuges, passando a valer para uns e outros os mesmos requisitos restritivos¹⁰⁶⁵.

O *Asylum and Immigration Appeals Act 1993* regulou alguns aspectos da concessão de asilo, introduziu alterações às normas do *Immigration Act 1971* em matéria de recursos e alargou a responsabilidade das transportadoras, definida pelo *Immigration (Carriers' Liability) Act 1987* (c. 24), aos passageiros em trânsito, que passaram a dever possuir um visto para esse efeito. Consagrou a primazia da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951, sobre todas as disposições reguladoras da imigração (secção 2). Dispôs sobre a recolha de impressões digitais dos requerentes de asilo e o

¹⁰⁶³ Com o *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* a prova do direito de permanência passou a poder fazer-se mediante apresentação de passaporte do Reino Unido que descreva o seu titular como cidadão britânico ou como súbdito britânico com o direito de permanência no Reino Unido, de cartão de identidade (*ID card*) que descreva o seu titular como cidadão britânico ou como súbdito britânico com o direito de permanência no Reino Unido, ou de certificado de titularidade (secção 30).

¹⁰⁶⁴ Como esclareceram as *Immigration (European Economic Area) Regulations 2006*, os indivíduos admitidos no Reino Unido ao abrigo destas *regulations* não necessitam de requerer autorização ao abrigo do *Immigration Act 1971*, mas devem obtê-la logo que deixem de beneficiar do direito de permanência conferido pelas *regulations*; caso um indivíduo titule simultaneamente uma autorização de residência condicionada nos termos do *Act* de 71 e o direito de permanência nos termos das *regulations*, as condições anexas à autorização de residência não produzem efeitos (*schedule 2*).

¹⁰⁶⁵ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 88 e 92.

tratamento destes dados (secção 3); sobre as condições de alojamento dos requerentes de asilo e seus descendentes (secção 4); e sobre a protecção dos requerentes de asilo contra medidas de deportação até obterem resposta ao respectivo requerimento (secção 6). No que respeita ao recurso de decisões que recusem a entrada no Reino Unido (imponham a saída depois de expirada uma autorização de entrada por período temporário ou determinem a deportação do indivíduo) ao abrigo do *Immigration Act 1971*, passou a prever-se a possibilidade de o interessado recorrer a um *special adjudicator* argumentando que a sua saída forçada do território seria contrária aos compromissos assumidos pelo Reino Unido no quadro da Convenção de Genebra (secção 8); foi ademais instituído um nível de recurso suplementar, das decisões do *Immigration Appeal Tribunal*, para apreciação de questões de Direito (secção 9). Deixou de poder recorrer-se de decisões que neguem a entrada a pessoas que pretendam entrar no Reino Unido como visitantes¹⁰⁶⁶, estudantes, ou familiares de uns e outros (secção 10); bem como de decisões que neguem a entrada a um indivíduo por este, ou pessoa de quem ele dependa, não possuir um documento relevante exigido pelas regras de imigração (visto, passaporte ou bilhete de identidade, autorização de trabalho), não cumprir as regras relativas à idade, nacionalidade ou cidadania, ou pretender permanecer por um período mais extenso do que o permitido¹⁰⁶⁷; o mesmo valendo para decisões que recusem alterar os termos de autorização de entrada ou permanência por período limitado (secção 11). O *Schedule 2* anexo a este *Act* substituiu as referências a interesse público, feitas no *Immigration Act 1971*, pela invocação de razões de segurança nacional.

O *Asylum and Immigration Act 1996* introduziu alterações ao *Immigration Act 1971* e ao *Asylum and Immigration Appeals Act 1993*, para além de fixar regras sobre a admissão e empregabilidade de pessoas sujeitas a controlo imigratório (ou seja, como esclarece a secção 13, 2.º §, pessoas que requeiram autorização para entrar ou permanecer no Reino Unido). Especificou que o auxílio *pro bono* à entrada no Reino Unido de pessoas que pretendam requerer asilo por parte de indivíduos que, a título individual ou enquanto membros de organizações de apoio a refugiados, não constitui ofensa criminal (secção 5, 2.º §). Autorizou

¹⁰⁶⁶ Excepto, viria a aditar o *Immigration and Asylum Act 1999*, quando se trate de indivíduo em visita a membros da respectiva família (secção 60, 5.º §).

¹⁰⁶⁷ O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* aditou a hipótese de o requerente pretender entrar ou permanecer no Reino Unido para uma finalidade não permitida pelas regras de imigração, mas ressaltou o direito de recurso contra decisões de imigração quando o recurso tenha por fundamento a violação de preceitos do *Race Relations Act 1976* e do *Human Rights Act 1998* ou o desrespeito dos compromissos assumidos pelo Reino Unido no quadro da Convenção de Genebra sobre Refugiados e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (secção 88). O *Act* de 2002 ressaltou igualmente a possibilidade de recurso contra decisões de imigração que afectem nacionais de Estados membros do Espaço Económico Europeu em violação dos direitos conferidos pelos Tratados Comunitários (secção 92, 4.º §).

os agentes policiais e de imigração a prender, sem necessidade de mandato, qualquer indivíduo em relação ao qual tenham fortes suspeitas de que entrou ilegalmente no território, obteve a autorização de entrada ou permanência por meios fraudulentos ou desrespeitou alguma das condições fixadas na respectiva autorização, desde logo quanto à duração da estada (secção 7). É punível com multa o empregador que contrate indivíduo, maior de 16 anos, que, sendo sujeito a controlo de imigração, não disponha de autorização de entrada e permanência, tenha excedido o período de permanência autorizado ou titule autorização que não lhe permita o exercício de uma actividade profissional subordinada (secção 8). Instituiu como regra geral a exclusão dos indivíduos sujeitos a controlo de imigração do gozo de direitos a alojamento e a abono de família (secções 9 e 10); admitindo a recusa aos requerentes de asilo de benefícios como o rendimento mínimo, alojamento e subsídio de desemprego (secção 11, 1.º §). O *schedule 2* anexo a este *Act* alterou o *Immigration Act 1971* que passou a estatuir que as autorizações de entrada ou permanência por um período de tempo limitado podem ser concedidas com restrições quanto ao emprego ou ocupação a assumir pelo respectivo titular, com a exigência de que este se registre na Polícia ou ainda que seja apto a sustentar e alojar-se, a si e aos que dele dependam, sem recurso aos fundos públicos.

Todos os diplomas precedentes foram alterados e parcialmente revogados pelo, ainda mais restritivo¹⁰⁶⁸, *Immigration and Asylum Act 1999*. A secção 8 deste *Act* introduziu a categoria de pessoas excluídas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Reino Unido no âmbito das Nações Unidas e do Conselho da União Europeia, a quem deve ser recusada (ou retirada) autorização de entrada ou permanência no território (nova secção 8B do *Immigration Act 1971*). Nos termos da secção 10, um indivíduo que não seja cidadão britânico pode ser expulso do Reino Unido de acordo com instruções dadas por um agente da imigração se, tendo apenas uma autorização de entrada e permanência por período limitado de tempo, não respeita as condições impostas pela autorização; se tiver obtido a autorização por meios fraudulentos ou se for ordenada a expulsão de um membro da sua família (neste caso, apenas se o Ministro do Interior o tiver notificado por escrito da intenção de expulsão dentro das oito semanas seguintes à saída do familiar). A secção 15 reconheceu aos requerentes de asilo o direito de não serem expulsos do Reino Unido durante o período em que aguardam resposta ao respectivo requerimento. O Ministro do Interior passou a poder exigir caução (*security*, uma quantia em dinheiro ou uma garantia financeira) para a concessão de vistos (secção 16), bem como da extensão da autorização de entrada ou autorização de permanência

¹⁰⁶⁸ Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. xiii.

por período limitado de tempo (secção 17). As transportadoras passaram a ter o dever de facultar informação sobre os seus passageiros, quando para isso solicitadas por agentes da imigração (secção 18 que aditou uma secção 27B ao *Schedule 2* do *Immigration Act 1971*). A secção 24 impôs o dever de denúncia de casamentos suspeitos de fraude às regras de imigração. O refugiado acusado de prestar falsas declarações ou de falsificar documentos passou a poder invocar em sua defesa o facto de ter entrado no Reino Unido vindo de país onde a sua vida e liberdade eram ameaçadas, se ter apresentado sem demora às autoridades britânicas, ter apresentado boas razões para a sua entrada e permanência ilegais e ter apresentado um requerimento de asilo tão cedo quanto possível (secção 31). Todos os que transportem clandestinos (ocultos em veículos) para o Reino Unido são responsabilizados, independentemente de terem ou não tido conhecimento da presença desses indivíduos (secção 32), ainda que possam invocar em sua defesa o facto de terem agido sob coacção, bem como o facto de não existirem motivos razoáveis para suspeitar da presença de clandestinos e de ter em prática um sistema eficiente de detecção de clandestinos (secção 34). As transportadoras são igualmente responsáveis pela entrada no Reino Unido de indivíduos que não disponham de passaporte válido, com fotografia, ou outro documento apto a estabelecer satisfatoriamente a sua identidade e nacionalidade ou cidadania; ou, quando requerido, um visto apropriado à finalidade da estada (secção 40). Qualquer pessoa detida ao abrigo do *Immigration Act 1971* passa a ter o direito a uma audiência judicial para avaliar a viabilidade de uma sua libertação sob fiança (secção 44); libertação indeferida quando, nomeadamente, existam fundadas suspeitas de que, uma vez libertado, o indivíduo não cumprirá as condições fixadas pela fiança, incorrerá na prática de crimes puníveis com pena de prisão, ou constituirá um perigo para a saúde pública ou para a ordem e segurança públicas (secção 46); uma vez liberto sob fiança, o indivíduo poderá ser detido, sem necessidade de mandato, por agente policial ou de imigração que tenha fundadas suspeitas de que ele violou ou irá violar os termos da respectiva fiança (secção 50). Foi reconhecido o direito de recurso contra decisão que altere, ou recuse alterar, autorização de entrada ou permanência por período limitado de tempo quando, em virtude dessa decisão, o indivíduo possa ser obrigado a abandonar o Reino Unido num prazo de 28 dias a contar da notificação da decisão (secção 61); ainda que o recurso possa ser recusado quando seja interposto contra decisão que recuse alterar autorização com fundamento na falta de documento relevante, no não cumprimento dos requisitos de idade e nacionalidade ou cidadania, no não pagamento das taxas devidas ou no facto de a alteração pretendida estender o período de permanência para além dos limites fixados pelas *immigration rules* e ainda quando o Ministro do Interior sustente que a saída do país pelo

indivíduo em causa corresponde a interesses de segurança nacional e das boas relações diplomáticas do Reino Unido com outros Estados (secção 62). Foi igualmente reconhecido o direito de recurso para um *adjudicator* contra decisão proferida por agente de autoridade ao abrigo dos *Immigration Acts*, quando esta alegadamente viole os direitos humanos do interessado tal como estes são definidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem¹⁰⁶⁹ (secção 65); a possibilidade de recurso nos termos desta secção só é afastada se o interessado dispuser de base para recorrer para a Comissão especial de recursos em matéria de imigração, instituída pelo *Special Immigration Appeals Commission Act 1997* (c. 68). O Ministro do Interior pode (eventualmente em colaboração com as autoridades locais) providenciar medidas de apoio a requerentes de asilo e seus dependents que se afigurem carenciados, seja porque não dispõem de alojamento ou de capacidade para prover às suas necessidades fundamentais (secções 95 a 101), assistindo aos requerentes o direito de recurso para um *adjudicator* das decisões que recusem ou interrompam aquele apoio (secção 103); sempre que o requerente tenha a seu cargo criança menor de 18 anos, o Ministro do Interior providenciará no sentido de acautelar os interesses da criança (secção 122); a prestação de falsas declarações, bem como o emprego de outros meios de defraudar ou obstruir o processo de concessão de apoio, são criminalmente puníveis (secções 105 a 108); os beneficiários de apoio nos termos da secção 95 não podem beneficiar simultaneamente de subsídio de desemprego, subsídio de invalidez, abono de família, etc. (secção 115). Foi aditada ao *Immigration Act 1971* uma ampla lista de situações em que os agentes policiais ou de imigração podem deter suspeitos de infracção contra as leis de imigração sem necessidade de mandato (secção 128), bem como as condições em que pode ser emitido e executado mandato judicial para revistar lugares e pessoas e apreender bens e documentos associados a essas infracções (secções 129 a 138). Os indivíduos que cheguem ao Reino Unido indocumentados, sejam admitidos a título temporário, tenham sido presos por violação das leis de imigração, requeiram asilo ou sejam dependentes de pessoas numa daquelas situações estão sujeitos a que lhes sejam retiradas as impressões digitais; não podem ser obtidas as impressões digitais de menor de 16 anos, excepto se este estiver acompanhado por indivíduo maior que seja por ele responsável (secção 141); as impressões digitais devem ser destruídas ao fim de período de tempo previamente estabelecido e, quando retiradas a indivíduo que venha a provar ser *patrial*, devem ser imediatamente destruídas (secção 143). A secção 146 autorizou os agentes de imigração a fazerem, se necessário, um uso razoável da força no exercício das

¹⁰⁶⁹ Secção 6, 1.º §, do *Human Rights Act 1998* (c. 42), para que remete o *Act 1999* em apreciação.

competências atribuídas por este *Act* e pelo *Act* de 1971. O *schedule 14* alterou o *Immigration Act 1971* autorizando o exame, por agentes de imigração, de pessoas chegadas ao Reino Unido na posse de uma autorização de entrada previamente obtida, com vista a determinar se os pressupostos da concessão da autorização se mantêm ou se se lhe opõem razões de saúde pública ou de bem comum, reconhecendo aos agentes a faculdade de cancelarem a autorização no termo do exame; os agentes têm ainda a faculdade de autorizar a entrada de um indivíduo mediante condição de que este seja sujeito a ulteriores exames médicos.

O *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* introduziu novas alterações aos diplomas anteriores, prevendo, nomeadamente, o estabelecimento de centros de acolhimento (*accommodation centres*) para os requerentes de asilo carenciados e seus dependentes (secção 16), com a possibilidade de indivíduos autorizados a entrar no Reino Unido sob restrição quanto ao alojamento, serem obrigados a alojar-se nestes centros (secção 23); o Ministro do Interior pode decidir conceder, a título provisório, alojamento em centro de acolhimento, ou outro apoio, a indivíduos que presuma serem elegíveis para aquele benefício (secção 24). O Ministro do Interior pode proporcionar aos residentes em centros de acolhimento comida e outros bens essenciais, dinheiro, transporte, educação, serviços de saúde, locais de culto, etc. (secção 29). As crianças residentes em centros de acolhimento não podem ser admitidas em escolas ou creches públicas (secção 36). O Ministro do Interior pode recusar a concessão de apoio a requerentes de asilo por entender que estes não apresentaram atempadamente o respectivo requerimento de asilo (secção 55); do mesmo modo que pode ser recusado o direito de recurso contra decisão de imigração quando o Ministro do Interior considere que este foi interposto extemporaneamente (secção 96). As pessoas passam a poder ser detidas sob a autoridade do Ministro do Interior na pendência de decisões a tomar por este órgão (secção 62). O Ministro do Interior pode igualmente revogar as autorizações de entrada e permanência por tempo indefinido quando os seus titulares se encontrem numa das situações conducentes à deportação, tenham obtido a autorização por meios fraudulentos ou tenham deixado de beneficiar do estatuto de refugiados em virtude da obtenção de uma nova nacionalidade ou do estatuto de refugiado num outro Estado (secção 76). O Ministro do Interior pode exigir dos empregadores informações relativas à residência e rendimentos dos seus empregados, quando existam suspeitas de que estes cometeram infracções às leis de imigração, designadamente entrada ilegal e declarações fraudulentas (secção 134); do mesmo modo, quando suspeite do uso de meios fraudulentos no apoio à entrada no Reino Unido de requerentes de asilo, o Ministro do Interior pode exigir informações de instituições financeiras (secção 135). Foi tipificado o tráfico de pessoas com vista à prostituição (secção 145). O *schedule 3* anexo a

este *Act* identificou como inelegíveis para apoio social em domínios como o alojamento, a assistência aos idosos ou prevenção de doenças (salvo quando acompanhados por dependente menor), os indivíduos que beneficiem (ou dependam de pessoa que beneficie) do estatuto de refugiado num outro Estado, os nacionais (ou dependentes de nacionais) de um Estado membro do Espaço Económico Europeu, os indivíduos que tenham perdido o estatuto de refugiados no Reino Unido e não cooperem com as autoridades com vista à sua condução para outro Estado, bem como os indivíduos que se encontrem no Reino Unido em violação das leis de imigração.

O *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004* fez pela primeira vez referência ao *acquis* de Schengen, alterando a secção 25 do *Immigration Act 1971* de modo a fazer coincidir a definição de cidadão da União Europeia com os nacionais dos Estados subscritores daquele acervo (secção 1). Introduziu o delito de comparência a entrevista de imigração ou asilo sem documento de imigração válido (seu e dos menores que o acompanhem) que identifique capazmente a identidade e a nacionalidade ou cidadania do respectivo titular, punível com pena de prisão e/ou multa; entre os meios de defesa invocáveis, figuram o facto de o indivíduo ser nacional (ou familiar de nacional) de um Estado membro do Espaço Económico Europeu; os agentes policiais e de imigração que suspeitem da prática deste delito podem, sem necessidade de mandato, deter o indivíduo (secção 2). Tipificou o crime de tráfico de pessoas com vista à exploração das mesmas, indicando como casos de exploração, nomeadamente, a sujeição a trabalho forçado ou escravo, o emprego de ameaças e da força para obrigar a vítima a desempenhar tarefas e o aproveitamento das debilidades físicas ou psíquicas da vítima para a persuadir ao desempenho de tais tarefas (secção 4). Elencou uma série de comportamentos a tomar como indicadores da falta de credibilidade dos requerentes de asilo pelas autoridades administrativas que apreciem os respectivos processos, incluindo a incapacidade, sem razão aparente, de apresentar um documento de imigração, a destruição de passaporte ou outro documento de viagem e a incapacidade de responder a uma questão posta pela autoridade decisora (secção 8). Os agentes da imigração que, no exercício das suas funções ao abrigo dos *Immigration Acts*, suspeitem um indivíduo da prática ou tentativa de prática de um entre múltiplos crimes elencados (conspiração, bigamia, falsas declarações, roubo, falsificação, tráfico de pessoas), podem detê-lo sem necessidade de mandato (secção 14). Alargou a possibilidade de exame, pelos agentes de imigração, de indivíduos chegados ao Reino Unido na posse de autorização de entrada decorrente de visto, de modo a confirmar se a finalidade da estada coincide com a finalidade indicada no visto (secção 18). Fixou regras específicas para a formalização dos

casamentos em que um dos nubentes seja pessoa sujeita a controlo migratório (secções 19 a 25). Instituiu o *Asylum and Immigration Tribunal* que veio unificar o sistema de recursos, substituindo os *adjudicators* e o *Immigration Appeal Tribunal*; das decisões do *Tribunal* é admitido recurso, restrito a matéria de Direito, para o *High Court*, em Inglaterra e Gales, para o *Court of Session*, na Escócia, ou para o *High Court* da Irlanda do Norte – decisões por seu turno recorríveis para os apropriados *Court of Appeal* (secção 26). Aditou um parágrafo (3D) à secção 92 do *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, permitindo o recuso de decisões que recusem autorização de entrada no Reino Unido a indivíduos que se encontrem no Reino Unido, possuam autorização de trabalho e sejam *British overseas territories citizens*, *British Overseas citizens*, *British Nationals (Overseas)*, *British protected persons* ou súbditos britânicos (secção 28). O Ministro do Interior pode ordenar aos indivíduos indocumentados a adopção de medidas destinadas a obter documento de viagem que permita uma sua mais fácil saída ou deportação do país, sendo que a desobediência a estas ordens constitui delito punível com pena de prisão e/ou multa (secção 35).

O *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, para além de alterações aos *Acts* de 2002 e 1971, penalizou os empregadores que contratem indivíduos que tenham entrado ou permaneçam irregularmente no Reino Unido ou cuja autorização de permanência não lhes permita o exercício de uma actividade profissional (secção 15), a par da responsabilidade criminal em que incorrem ao abrigo da secção 21; definiu regras sobre a partilha de dados entre as várias agências intervenientes no controlo da imigração (secções 36 a 39); declarou inelegíveis para o salário mínimo nacional (*national minimum wage*) os detidos em centros de remoção pelo trabalho desenvolvido no cumprimento das regras do respectivo centro (secção 59). Em 2006 foram ainda aprovadas as *Immigration (European Economic Area) Regulations*, que operaram a transposição da Directiva 2004/38/CE. Aos nacionais de um Estado membro do Espaço Económico Europeu foi reconhecido o direito a serem admitidos no Reino Unido desde que, à chegada, apresentem cartão de identidade ou passaporte emitido por um Estado membro (r. 11, 1.º §)¹⁰⁷⁰. Dispõem igualmente do direito a serem admitidos no Reino Unido os indivíduos que sejam (ou tenham sido) familiares¹⁰⁷¹ de um nacional EEE ou titulem um direito de residência permanente, desde que, à chegada, apresentem passaporte válido e autorização familiar EEE (*EEA family permit*), cartão de residência ou cartão de residência permanente (r. 11, 2.º §). Antes de recusar admissão de indivíduo ao abrigo destas

¹⁰⁷⁰ Salvo se a isso se opuserem razões de ordem, segurança ou saúde públicas (r. 19, 1.º §).

¹⁰⁷¹ Incluídos o cônjuge e o parceiro de facto, os descendentes directos do indivíduo, do seu cônjuge ou parceiro de facto que sejam menores de 21 anos ou dependentes, os ascendentes directos do indivíduo, seu cônjuge ou parceiro de facto, que sejam deles dependentes (r. 7).

regulations, por aquele não apresentar um dos documentos exigidos, o agente de imigração deve conceder-lhe a oportunidade de obter o documento em falta num período de tempo razoável ou de provar por qualquer meio que é um nacional EEE ou integra uma das outras categorias abrangidas (r. 11, 3.º §). Os familiares de um nacional EEE, que desejem acompanhá-lo ou reunir-se a ele no Reino Unido, têm direito à obtenção de um *EEA family permit*, desde que residam legalmente num Estado membro do Espaço Económico Europeu ou cumpram os requisitos para entrar no país na qualidade de familiares de um nacional EEE e desde que o nacional EEE resida (ou pretenda vir a residir nos seis meses subsequentes) no Reino Unido em conformidade com estas *regulations* (r. 12, 1.º §); o *permit* é concedido gratuitamente e no mais breve espaço de tempo (r. 12, 4.º §); a concessão do título a membros da família alargada cabe na discricionariedade da Administração, mas a recusa deve ser fundamentada (r. 12, 2.º e 3.º §)¹⁰⁷²; o *EEA family permit* não será concedido quando a isso se oponham razões de ordem, segurança ou saúde públicas (r. 12, 5.º §). Os nacionais EEE, possuidores de cartão de identidade ou passaporte válidos, emitidos por um Estado membro do Espaço Económico Europeu, têm direito a residir no Reino Unido por um período máximo de três meses (r. 13, 1.º §); os seus familiares que não sejam eles próprios nacionais EEE beneficiam do mesmo direito, desde que possuam passaporte válido (r. 13, 2.º §) – um e outro direitos decaem se o Ministro do Interior entender que a expulsão do respectivo titular é exigida por razões de ordem, segurança e saúde públicas ou logo que o respectivo titular se torne um fardo desrazoável para o sistema de segurança social do Reino Unido (r. 13, 3.º §). Uma pessoa qualificada – ou seja, um nacional EEE que se encontre no Reino Unido à procura de emprego ou como trabalhador subordinado, trabalhador independente, pessoa auto-suficiente ou estudante (r. 6) – tem direito a residir no Reino Unido pelo tempo em que mantiver aquela condição (r. 14, 1.º §). Os familiares de pessoa qualificada que resida no Reino Unido ou de nacional EEE com direito de residência permanente beneficiam de igual direito de residência enquanto se mantiverem os laços familiares (r. 14, 2.º §). Adquirem o direito de residência permanente no Reino Unido os nacionais EEE que aqui residam por um período contínuo de cinco anos, os familiares (extra-comunitários) de nacionais EEE que tenham com eles residido no país por um período contínuo de cinco anos, os trabalhadores subordinados ou por conta própria que tenham cessado actividade e respectivos familiares, os familiares de trabalhador subordinado ou por conta própria que haja falecido com ele

¹⁰⁷² Idênticas regras são definidas para a emissão, pelo Ministro do Interior, de certificados de registo para membros da família alargada (*extended family members*) de uma pessoa qualificada ou de um nacional EEE com direito de residência permanente que sejam eles próprios nacionais EEE (r.16, 5.º e 6.º §) e de cartões de residência para os membros da família alargada que não sejam nacionais EEE (r. 17, 4.º e 5.º §).

residentes no Reino Unido ao tempo do falecimento e as pessoas que hajam residido no Reino Unido por um período contínuo de cinco anos e, no termo deste período, integrassem a categoria de familiares que retiveram o direito de residência; uma vez adquirido, o direito só decai se se verificar uma ausência do país por período superior a dois anos consecutivos, ainda que possa ser afastado do Reino Unido quando do Ministro do Interior entenda que esse afastamento é exigido por razões de ordem, segurança ou saúde públicas (r. 15); o direito é titulado por documento que certifique a residência permanente ou, tratando-se de não nacional EEE, por cartão de residência permanente (este válido por dez anos, renováveis), ambos a emitir pelo Ministro do Interior. O Ministro do Interior deve emitir um certificado de registo a pessoa qualificada logo que esta o requeira e apresente cartão de identidade ou passaporte de um Estado membro do Espaço Económico Europeu e faça prova de que é uma pessoa qualificada (o que, tratando-se de trabalhador, pode ser feito mediante certificado de emprego ou declaração da entidade empregadora); o mesmo dever de emissão imediata de certificado de registo vale para os nacionais EEE familiares de pessoa qualificada ou de nacional EEE titular de direito de residência permanente, desde que estes apresentem cartão de identidade ou passaporte EEE e provem a relação de parentesco, bem como para os nacionais EEE que integrem a categoria de familiares que mantiveram o direito de residência, desde que apresentem cartão de identidade ou passaporte e provem aquela qualidade (r. 16). Aos indivíduos não nacionais de um Estado membro do Espaço Económico Europeu que sejam familiares de pessoa qualificada ou de nacional EEE com direito de residência permanente, ou sejam familiares que mantiveram o direito de residência, o Ministro do Interior deve emitir um cartão de residência quando aqueles o requeiram e apresentem passaporte e prova da relação de parentesco; o título será válido por cinco anos ou pelo tempo de residência do familiar (r. 17). Os indivíduos que, ao abrigo destas *regulations*, tenham sido admitidos no Reino Unido ou obtido direito de aqui residir, podem ser afastados se não tiverem ou perderem o direito de residência ou se o Ministro do Interior decidir que o seu afastamento é exigido por razões de ordem, segurança ou saúde públicas (r. 19, 3.º §); ainda que a decisão de afastamento não possa resultar automaticamente do facto de aqueles terem recorrido ao sistema de segurança social britânico (r. 19, 4.º §), nem possa ter efeito se o indivíduo, não constituindo uma ameaça à ordem, segurança e saúde públicas, dispuser de autorização de permanência ao abrigo do *Immigration Act 1971* (r. 19, 5.º §). Razões de ordem, segurança ou saúde públicas justificam igualmente a decisão, pelo Ministro do Interior, de cancelar ou não renovar qualquer dos títulos (r. 20, 1.º §). As decisões tomadas ao abrigo destas *regulations* são susceptíveis de recurso, com efeito suspensivo, a interpor para o *Asylum and Immigration*

Tribunal, mediante apresentação de documento comprovativo da pertença a uma das categorias abrangidas pelas suas normas (r. 26 e 29).

O *UK Borders Act 2007* permitiu a detenção, nos portos de Inglaterra, Gales e Irlanda do Norte, por agentes de imigração previamente designados, de indivíduos que estes entendam susceptíveis de detenção por agente policial ou saibam ser objecto de um mandato de detenção; os agentes de imigração podem, exercendo a força em medida razoável, revistar os detidos e apreender quaisquer objectos que possam ser usados numa tentativa de fuga ou que constituam prova do cometimento de uma infracção – elementos a entregar ao agente policial logo que este chegue ao local; se o detido escapar, o agente de imigração pode persegui-lo e reencaminhá-lo para o porto; a detenção não pode exceder as três horas (secção 2). Os indivíduos que agredam um agente de imigração, se evadam ou, por algum outro modo, obstruam o exercício das funções atribuídas pela secção 2 são puníveis com pena de prisão e/ou multa (secção 3). A agressão a agentes de imigração nas demais circunstâncias constitui ofensa punível nos termos da secção 22, autorizando a detenção do agressor sem necessidade de mandato de captura (secção 23). O Ministro do Interior deve ordenar a deportação de todos os criminosos estrangeiros (*foreign criminals*), ou seja, os indivíduos que não sejam cidadãos britânicos, sejam condenados (por sentença transitada em julgado) no Reino Unido pela prática de um crime numa pena de prisão de pelo menos doze meses ou numa qualquer pena de prisão quando pela prática de crime especificado em decreto (*order*) do Ministro do Interior (secção 32); a secção 33 admite várias excepções a esta regra, nomeadamente em homenagem aos direitos reconhecidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pelos Tratados Comunitários, bem como aos compromissos assumidos pelo Reino Unido no quadro da Convenção de Genebra sobre Refugiados. Um indivíduo que tenha cumprido pena de prisão pode ser detido sob autoridade do Ministro do Interior pelo tempo necessário a averiguar se a secção 32 se aplica e, depois, enquanto não é decretada a deportação (secção 36).

Severo na admissão dos estrangeiros ao seu território, o Reino Unido granjeou uma reputação de extrema abertura às minorias étnicas pelo desempenho pioneiro das suas políticas multiculturais¹⁰⁷³. A manutenção de muito estritos controlos fronteiriços é mesmo entendida como condição necessária para a sobrevivência da matriz multicultural da sociedade britânica – “It is this control that is, of course, the external frame and guarantee of all that is positive and progressive about internal British race relations and

¹⁰⁷³ Cf. Josep R. LLOBERA – *The role of the state and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 72-73.

multiculturalism”¹⁰⁷⁴. Tendo-se tornado uma sociedade multiracial sob o impacto da chegada, entre 1948 e 1962¹⁰⁷⁵, de cerca de quinhentos mil cidadãos britânicos oriundos na nova *Commonwealth* (ao tempo titulares do direito de livre acesso ao território metropolitano¹⁰⁷⁶), o Reino Unido reagiu fazendo aprovar, sucessivamente, o *Race Relations Act 1965* (c. 73), o *Race Relations Act 1968* (c. 71), o *Race Relations Act 1976* (c. 74) e as *Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003*, entre outros instrumentos, e instituindo *Commission for Racial Equality*¹⁰⁷⁷ que dotou de poderes de supervisão sobre o efectivo cumprimento dos preceitos legais. Nos termos do *Race Relations Act 1976*, é ilegal qualquer discriminação (directa ou indirecta) baseada na raça, cor ou nacionalidade, em matéria de emprego, educação e formação, alojamento e acesso a bens e serviços. O que se pretende não é tanto a integração (fórmula repudiada pelo seu conservadorismo), mas a igualdade de oportunidades, sendo corrente a definição de regras *ad hoc* para os diferentes grupos étnicos em atenção às respectivas especificidades culturais¹⁰⁷⁸. Os direitos reconhecidos às minorias étnicas justificam-se para proteger a liberdade dos indivíduos de prosseguirem as suas vidas de acordo com os valores e as normas que fundam as respectivas identidades culturais¹⁰⁷⁹. A jurisprudência da *House of Lords* veio consagrar uma acepção ampla do termo “étnico”, o que permitiu, designadamente, abranger a comunidade Sikh e impedir a discriminação dos seus membros por estes usarem turbante¹⁰⁸⁰. O afirmado respeito pelas culturas outras, não obsta a que o Reino Unido se oponha a práticas culturais que reputa de inadmissíveis, como é o caso da excisão feminina, criminalizada pelos *Prohibition of Female Circumcision Act 1985* (c. 38) e *Female Genital Mutilation Act 2003* (c. 31), e da poligamia, como resulta das restrições ao

¹⁰⁷⁴ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 202; também pp. 97, 111-112.

¹⁰⁷⁵ Contrariando a leitura dominante, Ian Spencer sustenta que o *Commonwealth Immigrants Act 1962*, maugrado o seu intuito restritivo, desempenhou um papel importante na formação da sociedade multiracial britânica. Cf. Ian R. G. SPENCER – *British immigration policy since 1939. The making of multi-racial Britain*, Londres, Routledge, 1997, pp. 129-134.

¹⁰⁷⁶ Cf. Randall HANSEN – *Le droit de l’immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999, pp. 78-79; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 101-103.

¹⁰⁷⁷ Substituída, com o *Equality Act 2006* (c. 3), pela *Comission for Equality and Human Rights*.

¹⁰⁷⁸ Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, p. 145; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 4.

¹⁰⁷⁹ Cf. Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 139-140.

¹⁰⁸⁰ Veja-se a decisão da *House of Lords* no processo *Mandla v. Dowell Lee*, de 1983. Os Sikh podem ser dispensados de usar o capacete de protecção exigido aos demais trabalhadores da construção civil e, por força do *Road Traffic Act 1988*, são dispensados de usar capacete quando conduzam motociclos. Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, pp. 150-151 e 153-154; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, pp. 120, 214-215.

exercício do direito de permanência (*right of abode*) das segundas esposas, introduzidas pelo *Immigration Act 1988*; do mesmo modo que não aceitou a introduzir um sistema separado de Direito pessoal islâmico para resolver os litígios surgidos entre os muçulmanos britânicos¹⁰⁸¹. Na sequência dos atentados terroristas de 7 de Julho de 2005, o Reino Unido viu-se forçado a reflectir sobre o modelo que pratica para a integração dos seus imigrantes e a interrogar-se sobre o que significa, afinal, ser britânico, que valores devem ter-se por comuns e exigíveis a todos aqueles que pretendam aceder à cidadania do país. Políticos como o conservador David Davis anunciaram o fracasso do multiculturalismo e defenderam a necessidade de proteger o *british way of life*. Com a preocupação de respeitar as culturas de origem e de não interferir nas práticas culturais, as autoridades britânicas acabaram por reproduzir, em relação às minorias, o modelo colonial, escolhendo como interlocutores os notáveis, responsáveis pela gestão da comunidade, e ignorando as novas gerações.

¹⁰⁸¹ Cf. Lucia BELLUCCI – *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001, p. 147; Adrian FAVELL – *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.ª ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001, p. 132.

II. As malhas da Europa fortaleza

1. Identidade e alteridade – a importância da delimitação de fronteiras

A definição de fronteiras, e a exclusão que sempre nela vai implicada, é algo de co-natural a qualquer empreendimento identitário, pelo que não surpreende a importância progressivamente assumida pela gestão dos fluxos migratórios na agenda política europeia. Sabendo quem são os outros e o que nos distingue deles, podemos muito mais facilmente sentir-nos parte, estabelecer afectos e solidariedades. Se, sobre todas as diferenças – e por causa delas –, esses outros se nos afiguram como uma ameaça, aquele sentimento de pertença e aquelas solidariedades só podem sair reforçados¹⁰⁸². O “inimigo comum” que assusta e aproxima os europeus é, hoje, a crescente comunidade de imigrantes extra-comunitários. Estes apresentam-se não apenas como estrangeiros ou *gastarbeiter*, mas como membros de minorias étnicas, cujos hábitos, idioma e religião originam enormes dificuldades no relacionamento conosco. Dificuldades tanto maiores quanto é certo serem esses indivíduos, precisamente em virtude daquelas idiossincrasias, dificilmente “assimiláveis”. No recontro com eles, muitos lamentam, não podemos deixar de temer pela nossa identidade cultural ameaçada¹⁰⁸³. Estas preocupações têm tido um eco muito considerável ao nível das políticas legislativas dos Estados europeus em matéria de imigração, asilo e refugiados – o que Javier de Lucas considera ser uma institucionalização da xenofobia¹⁰⁸⁴ – e também ao nível do discurso de líderes políticos, académicos e *opinion-makers*. Juan Delgado-Moreira considera irónico que os Estados membros pretendam erigir uma Europa fortaleza através do estabelecimento de muito restritivas políticas imigratórias para se defenderem de um inimigo que, na realidade, está já no seu interior sob a forma de nacionalismos xenófobos¹⁰⁸⁵.

A União Europeia oscila entre a necessidade de se fazer fortaleza e a coerência com a sua tradição humanista, bem ciente de que as regras definidas para a admissão e acolhimento

¹⁰⁸² Cf. Carlos CLOSA MONTERO – *Between EU Constitution and individuals' self: European citizenship*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001, pp. 361-362; Soledad GARCÍA – *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed), *European Identity and the Search for Legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993, pp. 13-14.

¹⁰⁸³ Cf. Giovanni SARTORI – *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multiétnica*, Milão, Rizzoli, 2000.

¹⁰⁸⁴ Cf. Javier DE LUCAS – *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994, pp. 152 e ss..

¹⁰⁸⁵ Cf. Juan M. DELGADO-MOREIRA – *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, p. 30.

dos estrangeiros dizem muito sobre o tipo de comunidade a erigir¹⁰⁸⁶. Institui políticas de imigração restritivas e reserva a cidadania europeia para os nacionais dos seus Estados membros, mas, simultaneamente, preocupa-se com o tratamento dispensado aos imigrantes e com a sua integração nas sociedades anfitriãs, propõe-se atribuir-lhes um estatuto de cidadania cívica, facilitar-lhes o acesso à nacionalidade do Estado em que residam e garantir-lhes o direito de reagrupamento familiar, entre outras benesses. Seja como for, o certo é que os nacionais de países terceiros se encontram particularmente vulneráveis face à União no que toca ao acesso ao seu território¹⁰⁸⁷. Steve Peers considera que, apesar de o discurso europeu oficial assentar na articulação controlo/integração, a prática é fortemente orientada num sentido puramente restritivo da imigração, sem reais contrapartidas¹⁰⁸⁸. Apesar de pôr o “efeito Schengen” em perspectiva, Paulo Canelas de Castro reconhece que a instituição do espaço Schengen, o novo regime comunitário da entrada e circulação das pessoas no mercado interno, introduzido pelo Tratado da União Europeia, e a instituição do terceiro pilar da União Europeia, redundaram, efectivamente, num genérico retrocesso relativamente à tradicional abertura da Europa aos estrangeiros que sejam nacionais de Estados terceiros¹⁰⁸⁹.

Muitos são os que reputam de exagerada e catrastófica a imagem largamente difundida de uma Europa fortaleza, notando as aberturas ou folgas permitidas pelo sistema e atribuindo aos Estados membros a responsabilidade pelas políticas migratórias restritivas e tendências xenófobas que agora vêm a ser imputadas à União Europeia. Mais do que uma fortaleza, as políticas europeias em matéria de imigração e asilo têm vindo a definir uma teia, de sentido restritivo, por certo, mas seguramente não intransponível¹⁰⁹⁰. Paulo Canelas de Castro aponta como válvulas de escape do sistema a situação dos estrangeiros familiares de um cidadão comunitário (caso em que o estrangeiro tem direito ao reagrupamento familiar e ainda todos os direitos de entrada, circulação, residência e acesso ao emprego de que aquele familiar beneficie) e dos trabalhadores no espaço comunitário (caso em que pode entrar/regressar ao território do Estado em que resida e onde pode circular sem restrições), bem como o facto de os Estados conservarem a possibilidade de, por razões humanitárias ou no cumprimento de

¹⁰⁸⁶ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1235.

¹⁰⁸⁷ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 753-754.

¹⁰⁸⁸ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

¹⁰⁸⁹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 79.

¹⁰⁹⁰ Cf. Andrew GEDDES – *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 6.

obrigações internacionais, atribuir vistos com eficácia restringida ao território nacional a estrangeiros que não satisfaçam cumulativamente os requisitos legais¹⁰⁹¹. Paul Howe observa que a animosidade para com os outros culturalmente diferentes é algo que precede o esforço de construção de uma identidade europeia comum e afirma ser muito possível que, precisamente este esforço, contribua para apaziguar os medos face à diferença e suavizar as atitudes para com os imigrantes – “a powerful European political consciousness might even, in the long run, soften attitudes towards immigrants, refugees, and others visibly different from the European majority. The widespread recognition within the European polity of people of different European language groups and skin tones as fellow nationals is likely to lead to more open attitudes towards newcomers hailing from the more remote cultures and genotypes of places like Africa and the Middle East”¹⁰⁹². Em idêntico sentido, Paulo Canelas de Castro sustenta que a União Europeia tem todo o interesse em manter solidariedades e cumplicidades com países terceiros e que as populações imigradas poderão funcionar como elementos de ligação e até intérpretes privilegiados ou embaixadores naturais do sentir europeu¹⁰⁹³. David Michael Green sustenta, por seu turno, que o expediente da vilificação do outro não está já ao dispor da União Europeia na sua demanda identitária, não apenas porque aquele expediente se tornou obsoleto, mas também porque seriam insuperáveis as dificuldades encontradas na identificação de um tal outro, já que a própria identidade do *nós* se afigura incerta. O autor refere o facto de a Turquia estar na lista de espera para aceder à UE como sinal de que a identidade europeia é sempre mais aberta e indefinida¹⁰⁹⁴, ainda que possa igualmente sustentar-se, com maior verosimilhança, que a permanência da Turquia nessa lista de espera resulta, precisamente, de uma prática identitária que nos incompatibiliza com o Islão.

¹⁰⁹¹ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 75-77.

¹⁰⁹² Cf. Paul HOWE – *Insiders and outsiders in a community of Europeans: a reply to Kostakopoulos*, in “*Journal of Common Market Studies*”, vol. 35, n.º 2, 1997, pp. 311-312.

¹⁰⁹³ Cf. Paulo Canelas de CASTRO – *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 78-79.

¹⁰⁹⁴ Cf. David Michael GREEN – *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 301.

2. A escalada da imigração na agenda política europeia

2.1. O período intergovernamental

Quando a Comunidade Económica Europeia foi fundada, em 1957, o interesse dos Estados membros na definição de políticas migratórias comuns resumia-se ao estritamente necessário para possibilitar as migrações intra-comunitárias dos trabalhadores seus nacionais, condição indispensável da integração económica almejada. As migrações de nacionais de países terceiros eram entendidas como assunto interno de cada Estado, o que não impediu que, ao longo da década de 80, tivessem merecido a atenção concertada dos ministros da Administração Interna dos Estados membros, ainda que fora do quadro institucional da Comunidade. Foi assim que alguns Estados membros acordaram as Convenções de Schengen sobre a gradual supressão de controlos nas fronteiras comuns, em 1985 e 1990, subordinando a princípios comuns e uniformes os controlos e a fiscalização das respectivas fronteiras externas. Como acordaram a Convenção de Dublin sobre asilo, em 1990. Um grupo de trabalho *ad hoc* sobre imigração foi criado em 1986 para estudar e preparar medidas de harmonização das legislações nacionais¹⁰⁹⁵ e a Comissão Europeia emitiu, em 1988, uma Comunicação sobre a abolição dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da Comunidade¹⁰⁹⁶. A necessidade de desenvolver um sistema coerente e políticas comuns em matéria de imigração decorreu, muito naturalmente, da edificação do mercado comum e da remoção de barreiras à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas¹⁰⁹⁷. A supressão das fronteiras internas em benefício dos cidadãos dos Estados membros implicou igualmente o fim das fronteiras para os não cidadãos, transferindo o controlo para as fronteiras externas e exigindo uma harmonização das regras aplicáveis em todos os postos de entrada no espaço comum¹⁰⁹⁸. Em 1991, na sequência do acordo sobre a Convenção de Dublin e do quase acordo sobre a Convenção de Fronteiras Externas, a imigração e o asilo encontravam-se já

¹⁰⁹⁵ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

¹⁰⁹⁶ COM (88) 640. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 750.

¹⁰⁹⁷ Cf. Gisbert BRINKMANN – *The immigration and asylum agenda*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 2, 2004, p. 183.

¹⁰⁹⁸ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286.

decididamente radicados na agenda política¹⁰⁹⁹ e a ideia de uma Europa fortaleza, com uma “imigração zero”, tomava forma no imaginário europeu¹¹⁰⁰.

O Tratado de Maastricht instituiu a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, assumindo como questões de interesse comum para os Estados membros, pela sua relevância para a realização dos objectivos da União, entre outras, a política de asilo, as regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas e ao controlo dessa passagem, a política de imigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros (incluindo as condições de entrada e residência, de acesso ao emprego e de reagrupamento familiar), bem como o combate à imigração ilegal (artigo K.1). Em linha com o que vinha a ser a prática neste domínio¹¹⁰¹, o Tratado manteve o tratamento das questões da imigração e asilo num plano intergovernamental, o que logo suscitou críticas por deixar fora da alçada do Tribunal de Justiça das Comunidades (e do controlo político do Parlamento Europeu) um bom número de medidas com potenciais implicações restritivas de direitos fundamentais¹¹⁰².

Ao pilar comunitário pertenciam, porém, ao abrigo do artigo 100.º-C do Tratado CE, dois aspectos da política de vistos – a determinação dos países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados membros e a instauração de um modelo-tipo de visto. Com base neste preceito, o Conselho adoptaria o Regulamento (CE) n.º 1683/95, de 29 de Maio¹¹⁰³, estabelecendo um modelo-tipo de visto, e o Regulamento (CE) n.º 2317/95, de 25 de Setembro, posteriormente substituído, na sequência de acórdão do Tribunal de Justiça, pelo Regulamento (CE) n.º 574/99, de 12 de Março, que definiu uma lista comum dos países terceiros cujos nacionais estariam sujeitos à obrigação de visto, conservando a liberdade dos Estados membros de sujeitar ou não à obrigação de visto os nacionais dos países não constantes da lista. A Comissão Europeia, por seu turno, a pretexto de o fim dos controlos fronteiriços exigido pelo artigo 7.º-A do Tratado CE (hoje, artigo 14.º) dever ter-se por válido para todas as pessoas, independentemente da

¹⁰⁹⁹ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

¹¹⁰⁰ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 752.

¹¹⁰¹ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1236.

¹¹⁰² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286; Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, p. 39.

¹¹⁰³ Alterado pelos Regulamentos (CE) do Conselho n.º 334/2002, de 18 de Fevereiro, e n.º 1791/2006, de 20 de Novembro.

respectiva nacionalidade¹¹⁰⁴, avançou, ao abrigo desse preceito, duas propostas de Directiva – uma sobre a eliminação de controlos na passagem de fronteiras¹¹⁰⁵ e outra sobre o direito dos nacionais de países terceiros de viajar no espaço comunitário¹¹⁰⁶.

Um relatório dos ministros da Administração Interna dos Estados membros, aprovado aquando da assinatura do Tratado de Maastricht, definiu as coordenadas da cooperação intergovernamental a estabelecer no âmbito do pilar de Justiça e Assuntos Internos, assumindo como prioritária a harmonização das regras sobre admissão de estrangeiros e o desenvolvimento de uma abordagem comum aos problemas postos pela imigração ilegal e ao estatuto dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no espaço comunitário. O mesmo texto assumiu como inevitável o carácter restritivo de uma qualquer política europeia em matéria de imigração, mas disse ser necessário, em homenagem à tradição europeia de justiça social e respeito pelos direitos humanos, temperar aquela severidade por políticas de integração para os residentes legais (cuja identificação com a Europa devia ser promovida) com um progressivo reforço dos respectivos direitos e fortes medidas anti-discriminação¹¹⁰⁷. As primeiras negociações levadas a cabo nos termos propostos pelo relatório resultaram, em 1993, numa resolução, juridicamente não vinculativa, sobre reagrupamento familiar, que, segundo Steve Peers, foi conseguida apenas porque não exigiu dos Estados membros verdadeiras alterações às respectivas leis nacionais, já que todos os aspectos em que se registavam divergências (como a definição de criança ou de familiar elegível) foram deixados ao critério de cada Estado¹¹⁰⁸. O risco de os Estados membros se limitarem a acordar em mínimos denominadores comuns e de estes serem cada vez mais baixos veio, em boa medida, a confirmar-se com as resoluções aprovadas, pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos, sobre a admissão de trabalhadores assalariados, de trabalhadores por conta própria e de estudantes (todas de 1994), bem como sobre o estatuto dos residentes de longa duração (1996); resoluções, de resto, igualmente destituídas de força jurídica significativa¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁴ COM(97) 230. Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 751.

¹¹⁰⁵ COM(95) 347.

¹¹⁰⁶ COM(95) 346.

¹¹⁰⁷ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

¹¹⁰⁸ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1240-1242.

¹¹⁰⁹ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1242-1257.

2.2. A comunitarização em Amesterdão. Tampere, Haia e depois

O Tratado de Amesterdão, a fim de criar progressivamente um *espaço de liberdade, segurança e justiça*¹¹¹⁰ (um dos novos objectivos da União, nos termos do artigo 2.º TUE), transferiu para o primeiro pilar a maioria das matérias pertinentes à imigração e ao asilo, que reuniu no título IV do Tratado CE sob a designação *Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas* (artigos 61.º a 69.º). Aí foi definido um amplo catálogo de medidas a adoptar pelo Conselho com vista a assegurar a livre circulação de pessoas (pela abolição dos controlos de pessoas, cidadãos da União e de países terceiros, na passagem das fronteiras internas); o acompanhamento da execução dos controlos nas fronteiras externas (pela definição de normas e processos a seguir pelos Estados membros e de regras comuns em matéria de vistos); o combate à criminalidade organizada, terrorismo e tráfico de droga; a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo e a fixação de regras mínimas quanto ao acolhimento dos requerentes de asilo e quanto à concessão e retirada do estatuto de refugiado; a regulação das condições de entrada e de residência, bem como de reagrupamento familiar; o combate à imigração clandestina; a protecção dos direitos de nacionais de países terceiros (desde logo, o direito dos legalmente residentes num Estado membro poderem residir noutros Estados membros); a cooperação judiciária em matéria civil; o reforço da cooperação administrativa; e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. Um protocolo anexo ao Tratado fez integrar no quadro jurídico e institucional da União a totalidade do acervo de Schengen, incluído aqui o Tratado de 1985, a Convenção de Aplicação de 1990, as decisões e declarações adoptadas pelo Comité Executivo e demais actos de execução¹¹¹¹; posteriormente, a decisão do Conselho n.º 1999/436/CE, de 20 de Maio, repartiu o acervo de Schengen entre o primeiro e o terceiro pilares.

A comunitarização da imigração e do asilo tornou finalmente possível o controlo pelo Parlamento Europeu e pelo Tribunal de Justiça, ainda que um e outro continuem a conhecer restrições não negligenciáveis aos respectivos campos de acção neste domínio (como tem sido apontado em sucessivos relatórios da Comissão), o que Paul Craig e Gráinne de Búrca consideram ser resquícios do terceiro pilar infiltrados no Tratado CE¹¹¹². O papel do Parlamento Europeu foi entretanto reforçado pela Decisão n.º 2004/927/CE do Conselho, de

¹¹¹⁰ Sobre o alcance dos termos empregues, cf. Gisbert BRINKMANN – *The immigration and asylum agenda*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 2, 2004, pp. 183-184.

¹¹¹¹ Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 31.

¹¹¹² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 31-32 e 753.

22 de Dezembro, que previu a aplicação, a partir de 1 de Janeiro de 2005, do procedimento de co-decisão a todas as medidas abrangidas pelo Título IV, com excepção das relativas à imigração legal.

Depois de aprovado o Tratado de Amesterdão, a Comissão Europeia avançou com uma proposta de Convenção relativa à admissão dos nacionais de países terceiros¹¹¹³, com o assumido propósito de contribuir para a reflexão acerca das questões de imigração antes da entrada em vigor do novo Tratado e das profundas alterações institucionais que o texto comportava, de modo a conservar a contribuição dos debates sobre a substância do texto no quadro de um instrumento jurídico comunitário. Largamente decalcada do *acquis* da União¹¹¹⁴, a proposta avançava regras comuns para a admissão de nacionais de países terceiros que pretendessem aceder ao território para exercer uma actividade profissional subordinada ou independente, desenvolver estudos ou acções de formação, para fins de reagrupamento familiar ou outros, bem como regras comuns relativas aos residentes de longa duração. Já na vigência do Tratado, a Comissão tomaria múltiplas iniciativas nos domínios da imigração e do asilo – entre Comunicações, Propostas de Directivas e Relatórios sobre a execução das medidas planeadas¹¹¹⁵ –, espelhando bem a crescente importância atribuída aos problemas postos nesta sede e a consciência da necessária dimensão europeia de uma qualquer resposta.

Em Dezembro de 1998, o Conselho Europeu, reunido em Viena, aprovou um Plano de Acção elaborado pelo Conselho e pela Comissão com um enquadramento concreto das actividades a desenvolver nos domínios atinentes à criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Um ano mais tarde, em Outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia, de modo a utilizar plenamente as possibilidades oferecidas pelo Tratado de Amesterdão. Nas suas conclusões enunciou os *marcos de Tampere* – a subordinação, desde sempre, do processo de integração europeia ao ideal comum de liberdade baseado nos direitos humanos; a importância de assegurar que a liberdade, incluindo o direito

¹¹¹³ COM(97) 387, de 30 de Julho.

¹¹¹⁴ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, p. 1269.

¹¹¹⁵ Vejam-se as Comunicações da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intituladas “Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de «liberdade, segurança e justiça» na União Europeia” – COM(2000) 167, de 24 de Março; COM(2000) 782, de 30 de Novembro; COM(2001) 278, de 23 de Maio; COM(2001) 628, de 30 de Outubro; COM(2002) 261, de 30 de Maio; COM(2002) 738, de 16 de Dezembro; COM(2003) 291, de 22 de Maio; COM(2003) 812, de 30 de Dezembro. Veja-se, igualmente, a Comunicação intitulada “Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações” – COM(2004) 401, de 2 de Junho.

de livre circulação em toda a União, possa ser desfrutada em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos; a incompatibilidade com as tradições europeias do ensejo de manter essa liberdade como reduto exclusivo dos cidadãos da União; a necessidade de definir políticas comuns de asilo e de imigração claras, que permitam um controlo coerente das fronteiras externas, de modo a pôr cobro à imigração ilegal e aos crimes internacionais com ela relacionados, e ofereçam garantias aos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao território da União; a importância de desenvolver uma abordagem comum que assegure a integração nas sociedades de acolhimento dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União; a necessidade de alcançar um grau mais elevado de compatibilidade e de convergência entre os sistemas jurídicos dos Estados membros, de modo a que as sentenças e decisões sejam respeitadas e aplicadas em toda a União; o imperativo de mobilização conjunta dos recursos policiais e judiciais para garantir que os criminosos ou os produtos do crime não se possam esconder na União; a necessidade de o espaço de liberdade, de segurança e de justiça se basear nos princípios da transparência e do controlo democrático; a importância de uma estreita colaboração com os países parceiros e as organizações internacionais, nomeadamente o Conselho da Europa, a OSCE, a OCDE e as Nações Unidas. Em vista destes considerandos, o Conselho Europeu convidou o Conselho e a Comissão a promoverem, em estreita colaboração com o Parlamento Europeu, a implementação plena e imediata do Tratado de Amesterdão, com base no Plano de Acção de Viena e nas directrizes políticas e objectivos concretos acordados, designadamente através do desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo e imigração assente em parcerias com os países de origem, num sistema europeu comum de asilo, no tratamento equitativo dos nacionais dos países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros (pela garantia de direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE) e numa melhor gestão dos fluxos migratórios. O Conselho Europeu reconheceu, muito particularmente, a necessidade de uma aproximação das legislações nacionais sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada da evolução económica e demográfica da União, bem como da situação nos países de origem; para o que solicitou ao Conselho a rápida adopção de decisões que tenham em conta, não apenas a capacidade de acolhimento de cada Estado membro, mas também os seus laços históricos e culturais com os países de origem.

Em linha com as conclusões de Tampere e observando existir uma sensibilidade mais aguda do que em anos anteriores para a importância das questões de imigração e de asilo a nível da UE, bem como para a necessidade de uma abordagem comum nessas matérias, a

Comissão apresentou, em Novembro de 2000, a Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração¹¹¹⁶, um documento destinado a inscrever as medidas entretanto adoptadas e a adoptar ao abrigo do artigo 63.º do Tratado CE num quadro geral e a lançar o debate entre os Estados membros sobre as formas de admissão e integração dos nacionais dos países terceiros. As propostas avançadas incidiram sobre as condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros à procura de emprego ou para outros fins, sobre as normas e procedimentos para os vistos e as autorizações de longa duração, sobre a definição de um conjunto de direitos uniformes para os nacionais de países terceiros, sobre os critérios e as condições para a autorização de nacionais de países terceiros a estabelecer-se e a trabalhar em qualquer Estado membro e sobre a Carta dos Direitos Fundamentais. A Comissão defendeu uma abordagem diferente e mais flexível, comum a todos os Estados-Membros, sobre as questões da imigração legal, uma política pró-activa baseada no reconhecimento de que as pressões migratórias continuarão a existir e de que a imigração legal pode trazer benefícios para a UE, os próprios migrantes e os seus países de origem. Qualquer política de imigração da UE – sustentou – tem que tomar em consideração migrações de todos os tipos (humanitária, reagrupamento familiar e económica) e tratar, em conjunto, do impacto sobre os países de origem e de acolhimento, tendo em conta os benefícios da diversidade na sociedade, a necessidade de um quadro equilibrado de direitos e obrigações a favor dos nacionais de países terceiros residentes na União, a importância de desenvolver apoios para a integração e os efeitos sobre o mercado de trabalho. Reconhecendo que cabe aos Estados membros decidir sobre os trabalhadores migrantes a admitir no seu território, a Comissão advogou, não obstante, um novo processo baseado na cooperação, troca de informação e comunicação, no âmbito do qual os Estados apresentem relatórios periódicos em que, nomeadamente, incluam projecções dos trabalhadores migrantes a admitir (em termos indicativos), que ponderem as necessidades do mercado de trabalho, os acordos existentes com os países de origem e um leque de outros factores (por exemplo, a aceitação da opinião pública relativamente ao acolhimento de mais trabalhadores migrantes no país em questão, os recursos disponíveis para o acolhimento e integração, as possibilidades de adaptação social e cultural, etc.). No capítulo das medidas destinadas a favorecer a integração nas sociedades de acolhimento, a Comissão avançou a ideia de desenvolver, a partir do suporte oferecido pela Carta dos Direitos Fundamentais, o conceito de cidadania cívica (*civic*

¹¹¹⁶ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

citizenship), incluindo um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais, a titular pelos nacionais de países terceiros.

No segundo semestre de 2001, a Comissão apresentou três novas Comunicações em matéria de imigração. A primeira, de 12 de Julho, relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração¹¹¹⁷ e apresentada como contributo para a reflexão a levar a cabo durante a Conferência Europeia sobre a Migração, organizada pela Presidência da UE e agendada para Outubro desse ano. A segunda, de 15 de Novembro, relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina¹¹¹⁸; e uma terceira, de 18 de Dezembro, sobre o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen II¹¹¹⁹. Em linha com o que sustentara na Comunicação do ano anterior, a Comissão defendeu, no primeiro dos documentos, o recurso ao mecanismo de coordenação aberto, como complemento do quadro legislativo, de modo a assegurar a coerência e a utilização de normas comuns na aplicação concreta da legislação comunitária neste domínio e facilitar a avaliação do seu impacto enquanto elementos-chave da política comunitária da imigração. O mecanismo de coordenação aberto baseia-se essencialmente na aprovação pelo Conselho de orientações plurianuais para a União, acompanhadas de um calendário específico para a realização dos objectivos estabelecidos a curto, médio e longo prazos; orientações a transpôr para a política nacional mediante a fixação de objectivos específicos que tenham em conta as diferenças nacionais e regionais; a fim de executar cada conjunto de orientações em matéria de imigração, os Estados membros devem, por seu turno, preparar planos de acção nacionais, a reexaminar e adaptar anualmente. A Comissão propôs que se começasse por definir orientações nos domínios da gestão dos fluxos migratórios, admissão dos migrantes económicos, parceria com os países terceiros e integração dos nacionais de países terceiros. No documento dedicado à luta contra a imigração clandestina, a Comissão apontou como domínios de intervenção a política de vistos (criação de estruturas administrativas comuns e de um sistema europeu de identificação de vistos¹¹²⁰); as infra-estruturas para o intercâmbio de informações, cooperação e coordenação (recolha de dados estatísticos e criação de um Observatório Europeu da Migração); a gestão das fronteiras (criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias); a cooperação policial (reforço do papel da Europol); a legislação sobre

¹¹¹⁷ COM(2001) 387, de 12 de Julho.

¹¹¹⁸ COM(2001) 672, de 15 de Novembro.

¹¹¹⁹ COM(2001) 720, de 18 de Dezembro. O Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), viria a ser estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro.

¹¹²⁰ O que veio a concretizar-se com o estabelecimento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), pela Decisão n.º 2004/512/CE do Conselho, de 8 de Junho de 2004.

estrangeiros e o direito penal (endurecimento das sanções a impor aos traficantes e aos empregadores de clandestinos); e a política de regresso e de readmissão.

O Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, insistiu na necessidade de uma melhor gestão dos controlos nas fronteiras externas da União, como modo de lutar contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, pelo que, no primeiro semestre de 2002, foram adoptados um Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal e um Plano de Gestão das Fronteiras Externas, para além de ser lançado o programa ARGO, destinado a promover a cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração, e criada a Rede Europeia das Migrações (REM) como acção piloto para melhorar o intercâmbio de informações sobre todos os aspectos da migração e asilo. A Comissão criou um grupo de peritos, conhecido por “Comité sobre a imigração e o asilo”, para dirigir um processo de comunicação e de consulta destinado a divulgar as melhores práticas e a promover uma maior convergência das políticas em matéria de asilo e de imigração; e apresentou o *Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal*¹¹²¹, um documento destinado a lançar o debate sobre o problema, orientando a reflexão para a compatibilidade de uma política comum em matéria de regresso com o sistema europeu de asilo em formação, a necessidade de normas comuns para os procedimentos de regresso (expulsão, detenção e afastamento), a articulação com a política externa da União e a cooperação com os países terceiros em causa. Ainda durante o primeiro semestre de 2002, a Comissão apresentou uma Comunicação intitulada *Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados membros da União Europeia*¹¹²², recordando que uma gestão coerente, eficaz e comum das fronteiras externas dos Estados membros da União reforçará a segurança e o sentimento dos cidadãos de pertencerem a um espaço comum e de partilharem um mesmo destino, para além de ser indispensável para a prossecução da luta contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos numa União em vias de alargamento. O objectivo assumido foi o de organizar entre os Estados membros, a partir do acervo de Schengen, todas as sinergias operacionais que permitam dispor de acções mais coordenadas e, por conseguinte, de um nível de segurança mais homogéneo em todas as fronteiras externas. A Comissão preconizou a definição de uma política comum que incluísse cinco componentes fundamentais – um acervo legislativo comum, um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional, uma avaliação comum e integrada dos riscos, pessoal formado em

¹¹²¹ COM(2002) 175, de 10 de Abril.

¹¹²² COM(2002) 233, de 7 de Maio.

termos de dimensão europeia e equipamentos interoperacionais e uma partilha dos encargos entre os Estados membros, na perspectiva de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras.

O combate à imigração ilegal e a definição de uma política comum de asilo ocuparam um lugar proeminente na agenda do Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, uma cimeira marcada por preocupações securitárias e pelo claro endurecimento do discurso dos líderes europeus. O anfitrião, José Maria Aznar, foi ao ponto de propor a imposição de sanções aos países de origem dos imigrantes, para assim diminuir e evitar os fluxos migratórios clandestinos, uma proposta que não mereceu o apoio unânime dos Estados membros, mas que constitui um bom indicador do espírito dos tempos¹¹²³... As conclusões reiteraram a firme intenção de acelerar a aplicação do programa adoptado em Tampere, em todos os seus aspectos, a fim de criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Entre as medidas prioritárias, foram apontadas a instituição de um sistema comum de identificação dos dados dos vistos; a aprovação dos elementos constitutivos de um programa de repatriamento, com base no Livro Verde da Comissão; a aprovação formal da decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, bem como da Directiva sobre a definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. Num aceno à gorada proposta do Primeiro Ministro espanhol, o Conselho Europeu afirmou ser necessário proceder a uma avaliação sistemática das relações com os países terceiros que não cooperem na luta contra a imigração ilegal, de modo a que uma cooperação insuficiente possa traduzir-se num mais difícil aprofundamento das relações entre o país em questão e a União. Em Outubro de 2002, a *Comunicação da Comissão relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal*¹¹²⁴ fez um balanço do debate lançado pelo Livro Verde, insistindo na necessidade de reforçar a cooperação operacional entre os Estados membros, de adoptar normas mínimas comuns e de aprofundar a cooperação com os países terceiros. Em Novembro, o Conselho adoptou um Programa de acção em matéria de repatriamento e, em Dezembro, a Comissão apresentou nova Comunicação, intitulada *Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros*¹¹²⁵, em que analisou os efeitos das migrações internacionais para os países em desenvolvimento e a integração das questões migratórias nos programas de cooperação externa da Comunidade, para além de apresentar um relatório, em resposta a solicitação do Conselho Europeu de Sevilha, sobre a eficácia dos meios financeiros disponíveis a nível comunitário com vista ao repatriamento de

¹¹²³ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 123-124.

¹¹²⁴ COM(2002) 564, de 14 de Outubro.

¹¹²⁵ COM(2002) 703, de 3 de Dezembro.

imigrantes e de requerentes de asilo cujos pedidos hajam sido rejeitados, à gestão das fronteiras externas e a projectos de asilo e migração em países terceiros.

O Conselho Europeu voltou a referir, ainda que brevemente, as questões postas pela imigração, na reunião de Março de 2003, notando ser necessário encarar a imigração por um novo ângulo no contexto da escassez de pessoas qualificadas e da evolução e projecções demográficas na UE e insistindo na importância da integração harmoniosa dos imigrantes legais. O encontro seguinte, em Salónica, que decorreu em simultâneo com a primeira Cimeira sobre as Diásporas Europeias, debreu-se mais detidamente sobre a matéria. Assumindo a imigração como “prioridade política primordial”, o Conselho Europeu insistiu na necessidade de a União adoptar uma política mais estruturada, que abranja todo o espectro das relações com os países terceiros, incluindo a rápida celebração de acordos de readmissão com os países terceiros de origem mais importantes, bem como o fomento do reforço da cooperação com os mesmos, a encarar como um processo nos dois sentidos, a fim de combater a imigração ilegal e explorar os canais de imigração legal no âmbito de um mandato específico. No capítulo da gestão das fronteiras externas, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade aprovar, o mais brevemente possível, o instrumento jurídico adequado que crie formalmente a rede dos Agentes de Ligação da Imigração (ALI) em países terceiros e convidou a Comissão a apresentar propostas sobre a reformulação do Manual Comum das Fronteiras Externas¹¹²⁶. Quanto à intersecção entre a política comum em matéria de imigração e as relações externas mantidas pela União com países terceiros, o Conselho Europeu retomou a ideia avançada na cimeira de Sevilha de diferenciar os Estados parceiros consoante estes cooperem ou não com a UE no combate à imigração ilegal, para o que enunciou vários critérios a tomar em conta num qualquer mecanismo de monitorização a desenvolver¹¹²⁷. No tocante à integração dos nacionais de países terceiros legalmente residentes nos Estados membros, o Conselho Europeu defendeu a elaboração de uma política global e multidimensional de integração, traduzida em direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE, que contribua, tão eficazmente quanto possível, para os novos desafios demográficos e económicos com que a UE se confronta. Algo a conseguir-se pela exploração de meios legais que permitam a emigração para a União de cidadãos de países terceiros tendo

¹¹²⁶ Adoptado por decisão do Comité Executivo Schengen de 28 de Abril de 1999. A última redacção do Manual Comum foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2133/2004 do Conselho. O Manual veio a ser revogado pelo Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, que estabeleceu o Código das Fronteiras Schengen).

¹¹²⁷ Em Julho de 2005 a Comissão apresentou um relatório piloto sobre o mecanismo de acompanhamento e de avaliação da cooperação dos países terceiros no domínio da luta contra a imigração clandestina, abrangendo um número limitado de países – Albânia, China, Líbia, Marrocos, Rússia, Sérvia e Montenegro, Tunísia e Ucrânia. COM(2005) 352, de 28 de Julho.

em conta a capacidade de recepção dos Estados membros e no quadro de uma cooperação reforçada com os países de origem. Atendendo à complexidade dos processos de integração de nacionais de países terceiros, o Conselho Europeu sublinhou a importância de proceder a um intercâmbio de experiências e informações no âmbito do grupo de pontos nacionais de contacto sobre integração¹¹²⁸, tendo especialmente em vista o reforço da coordenação das políticas pertinentes a nível nacional e a nível da União Europeia. Como contributo para o Conselho Europeu de Salónica, a Comissão apresentou duas Comunicações – uma sobre o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração clandestina, de tráfico ilícito e de tráfico de seres humanos, de fronteiras externas e de regresso das pessoas em residência irregular¹¹²⁹, em que fez um primeiro balanço das medidas entretanto adoptadas, e uma outra relativa à imigração, à integração e ao emprego¹¹³⁰, em que foram traçadas orientações e prioridades políticas para promover a integração dos imigrantes e, por aí, contribuir para o sucesso da estratégia de Lisboa de transformar a União na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo; na segunda das Comunicações, a Comissão propôs-se passar a elaborar um relatório anual sobre o desenvolvimento da política comum de imigração¹¹³¹. Na cimeira de Novembro de 2003, o Conselho Europeu confirmou que a questão da imigração é objecto da máxima prioridade política e reafirmou o seu empenhamento numa abordagem equilibrada entre a necessidade urgente de pôr termo à imigração ilegal e combater o tráfico de seres humanos, por um lado, e a recepção e integração dos imigrantes legais, por outro, de acordo com os princípios e prioridades definidos nos Conselhos Europeus de Salónica, Sevilha, Laeken e Tampere. Insistiu igualmente na importância de uma política comum de repatriamento dos imigrantes ilegais e dos requerentes de asilo preteridos, como condição para uma política de imigração eficaz e abrangente.

Em Junho de 2004, a Comissão apresentou os resultados de um estudo encomendado pelo Conselho Europeu sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina¹¹³², concluindo, apesar dos dados disponíveis, que a abertura de canais legais de admissão de imigrantes não reduz os incentivos à imigração clandestina. O Conselho Europeu reunido em Novembro de 2004 aprovou, na esteira de Tampere e em vista da então iminente entrada

¹¹²⁸ A rede de pontos de contactos nacionais viria a produzir, em Novembro de 2004, um manual sobre a integração para os utilizadores e os responsáveis políticos.

¹¹²⁹ COM(2003) 323, de 3 de Junho.

¹¹³⁰ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹³¹ O primeiro relatório anual em matéria de migração e de integração foi apresentado em Julho de 2004 – COM(2004) 508, de 16 de Julho.

¹¹³² COM(2004) 412, de 4 de Junho.

em vigor do Tratado Constitucional¹¹³³, o *Programa da Haia* – um programa plurianual, com a duração de cinco anos, abrangendo todos os aspectos das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa. Apesar de o balanço do percurso feito desde Tampere ser positivo – “lançaram-se os alicerces de uma política comum de asilo e imigração, preparou-se a harmonização dos controlos nas fronteiras, melhorou-se a cooperação policial e realizaram-se grandes avanços nos fundamentos da cooperação judiciária com base no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais” –, os atentados terroristas nos Estados Unidos e em Madrid acentuaram a premência de uma abordagem conjunta eficaz dos problemas transfronteiras como a migração ilegal, o tráfico e o contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado, e a respectiva prevenção. O objectivo do Programa da Haia – nos termos da declaração anexa às conclusões do Conselho – é melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados membros para garantir os direitos fundamentais, as salvaguardas processuais mínimas e o acesso à justiça, conceder protecção às pessoas que dela necessitam, de acordo com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e outras convenções internacionais, regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União, lutar contra o crime organizado transfronteiras e reprimir a ameaça do terrorismo, concretizar o potencial da Europol e da Eurojust, levar por diante o reconhecimento mútuo das decisões e certidões judiciais, tanto em matéria civil como penal, e eliminar os obstáculos legais e judiciais nos litígios em matéria de direito civil e da família que tenham implicações transfronteiras. Entre os princípios gerais norteadores da execução do Programa, figura o respeito pelos direitos fundamentais, tal como consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais, incorporada no Tratado, e na Convenção Europeia de Direitos Humanos, com particular atenção para a luta contra o racismo e a xenofobia. No capítulo específico da imigração, o Conselho Europeu começou por constatar que as migrações internacionais irão prosseguir, extraindo daí a necessidade de uma

¹¹³³ O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa dispunha sobre a política comum de imigração no capítulo IV da Parte III, dedicado ao espaço de liberdade, segurança e justiça. No artigo III-257.º podia ler-se que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados membros, onde se assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. O artigo III-267.º estatuiu ainda que a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o combate contra estes fenómenos; sem prejuízo, porém, do direito de os Estados membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado. A redacção foi mantida pelo Tratado de Lisboa, no que passou a ser o título IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 61.º a 63.º-B.

abordagem global que envolva todas as fases da migração (desde as suas causas profundas, às políticas de entrada e admissão e às políticas de integração e regresso) e assente numa cooperação prática mais estreita entre os Estados membros (assistência técnica, formação, troca de informações, maior harmonização da legislação); recomendou, nomeadamente, a criação, a longo prazo, de postos conjuntos para a emissão de vistos, tendo em conta os debates sobre a criação de um Serviço de Acção Externa da UE. Para dar cumprimento ao Programa da Haia, o Conselho e a Comissão aprovaram um Plano de Acção estabelecendo um quadro político para a actividade da União Europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça para o período de cinco anos¹¹³⁴.

Em Janeiro de 2005, a Comissão apresentou o *Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica*¹¹³⁵, retomando alguns aspectos da sua anterior (e gorada) proposta de Directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente¹¹³⁶, com o propósito de lançar um debate aprofundado sobre o tipo de normas comunitárias mais adequadas para regulamentar a admissão de migrantes económicos e sobre a mais-valia representada pela adopção de um quadro comum. Apesar da apatia instalada na sequência dos referendos francês e holandês ao Tratado Constitucional, a Comissão manteve-se extremamente activa no domínio da imigração ao longo do segundo semestre de 2005, apresentando as Comunicações *Agenda comum para a integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*¹¹³⁷, *Migração e desenvolvimento: algumas orientações concretas*¹¹³⁸, *Luta contra o tráfico de seres humanos – uma abordagem integrada e propostas para um plano de acção*¹¹³⁹ e *Acções prioritárias para dar resposta aos desafios da migração: primeira etapa do processo de acompanhamento de Hampton Court*¹¹⁴⁰, bem como o *Livro Verde sobre o futuro da Rede Europeia das Migrações*¹¹⁴¹ e o *Plano de Acção sobre a*

¹¹³⁴ Plano de Acção do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 198, de 12 de Agosto de 2005, p.1). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça* – COM(2005) 184, de 10 de Maio.

¹¹³⁵ COM(2004) 811, de 11 de Janeiro de 2005.

¹¹³⁶ COM(2001) 386, de 11 de Julho.

¹¹³⁷ COM(2005) 389, de 1 de Setembro.

¹¹³⁸ COM(2005) 390, de 1 de Setembro.

¹¹³⁹ COM(2005) 514, de 18 de Outubro.

¹¹⁴⁰ COM(2005) 621, de 30 de Novembro.

¹¹⁴¹ COM(2005) 606, de 28 de Novembro.

*migração legal*¹¹⁴², este último prevendo, entre outras medidas, a criação, até finais de 2007, de um portal da UE em matéria de imigração (a incluir, nomeadamente, as políticas e o acervo, notícias e informações sobre a UE, ligações a sítios Web nacionais pertinentes e à rede EURES). Em Outubro entrou em funcionamento a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados membros da União Europeia (FRONTEX)¹¹⁴³. A afluência maciça às costas da Europa mediterrânica de clandestinos provenientes de África e o elevado número de vidas perdidas na travessia marítima motivaram nova tomada de posição pelo Conselho Europeu na cimeira de Dezembro desse ano. Advogando uma abordagem global dos problemas postos pela imigração, o Conselho Europeu sublinhou a importância de atacar as causas na origem das migrações, através, nomeadamente, da criação de condições de subsistência e da erradicação da pobreza em países e regiões de origem, da abertura de mercados e do fomento do crescimento económico, da boa governação e da defesa dos direitos humanos. Em anexo às conclusões, o Conselho Europeu adoptou uma declaração intitulada *Abordagem global das migrações: acções prioritárias centradas na África e no Mediterrâneo*, abrangendo o reforço da cooperação e da acção entre Estados membros, a intensificação do diálogo e da cooperação com Estados africanos e com os países vizinhos em toda a região mediterrânica, bem como as questões do financiamento e da implementação. Em conformidade, foi lançado um diálogo UE-ACP (África, Caraíbas, Pacífico) sobre migração, com base no artigo 13.º do Acordo de Cotonou. Doravante, um aspecto prioritário passou a ser a criação de um sistema europeu de vigilância para as fronteiras marítimas meridionais e a instalação de uma rede permanente de patrulhas costeiras¹¹⁴⁴.

Em Janeiro de 2006, a Comissão apresentou um *Programa temático de cooperação com os países terceiros nos domínios da migração e do asilo*¹¹⁴⁵, destinado, nomeadamente, a prosseguir as actividades do programa AENEAS (de apoio aos esforços desenvolvidos pelos países terceiros para gerir de modo mais eficaz os fluxos migratórios) no quadro das perspectivas financeiras 2007-2013. Em Março, o Parlamento Europeu e o Conselho

¹¹⁴² COM(2005) 669, de 21 de Dezembro.

¹¹⁴³ Criada pelo Regulamento do Conselho (CE) n.º 2007/2004, de 26 de Outubro de 2004; entretanto alterado pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho.

¹¹⁴⁴ Veja-se, designadamente, a Comunicação da Comissão intitulada *Reforço da gestão das fronteiras marítimas meridionais da União Europeia*, COM(2006) 733, de 30 de Novembro. Uma Rede de Patrulhas Costeiras veio a ser lançada no primeiro semestre de 2007.

¹¹⁴⁵ COM(2006) 26, de 25 de Janeiro.

aprovaram o Código das Fronteiras Schengen¹¹⁴⁶. Na Comunicação *Uma agenda para os cidadãos. Por uma Europa de resultados*¹¹⁴⁷, apresentada ao Conselho Europeu como contributo para debelar a crise institucional, a Comissão elencou entre os objectivos prioritários os de assegurar uma maior protecção das fronteiras externas e de coordenar melhor a política de migração. Em Junho de 2006, a Comissão apresentou um relatório sobre os progressos realizados na aplicação do Programa da Haia e os aditamentos julgados necessários¹¹⁴⁸, fazendo-o seguir, pouco depois, pelo segundo relatório anual sobre a migração e a integração¹¹⁴⁹ e por uma Comunicação sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros¹¹⁵⁰. Em Novembro, a Comissão fez novo ponto da situação, desta feita a respeito da abordagem global da migração, preconizada pelo Conselho Europeu em 2005, na Comunicação intitulada *A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração*¹¹⁵¹. Para facilitar a inclusão das questões relacionadas com a imigração, incluindo os objectivos em matéria de integração, nas iniciativas da Comissão, foi criado um grupo de comissários sobre questões de migração, a nível do qual estão reagrupados todos os domínios políticos em causa.

Em Maio de 2007, a Comissão apresentou duas Comunicações, uma primeira relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros¹¹⁵², em que se propôs identificar estratégias inovadoras para melhorar a gestão da circulação legal de pessoas entre a UE e os países terceiros, bem como examinar os meios de facilitar a migração circular, de modo a ajudar os Estados membros a satisfazerem as suas necessidades em termos de mão-de-obra, tirando partido simultaneamente do efeito positivo da migração no desenvolvimento e respondendo às necessidades dos países de origem em termos da transferência de competências e de atenuação das consequências da fuga de cérebros; uma segunda sobre a aplicação da abordagem global das migrações às regiões

¹¹⁴⁶ Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

¹¹⁴⁷ COM(2006) 211, de 10 de Maio.

¹¹⁴⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *Aplicação do Programa da Haia: o rumo a seguir*, COM(2006) 331, de 28 de Junho, e Comunicações paralelas, intituladas *Relatório sobre a aplicação do Programa da Haia relativamente a 2005*, COM(2006) 333, de 28 de Junho, e *Avaliação das políticas da UE no domínio da liberdade, da segurança e da justiça*, COM(2006) 332, de 28 de Junho. Novo relatório sobre a aplicação do Programa da Haia foi feito para o ano de 2006. COM(2007) 373, de 3 de Julho.

¹¹⁴⁹ SEC(2006) 892, de 30 de Junho.

¹¹⁵⁰ COM(2006) 402, de 19 de Julho.

¹¹⁵¹ COM(2006) 735, de 30 de Novembro.

¹¹⁵² COM(2007) 248, de 16 de Maio.

vizinhas da União Europeia a leste e a sudeste¹¹⁵³. Em Setembro, a Comissão apresentou o terceiro relatório anual sobre a migração e a integração¹¹⁵⁴. O Conselho Europeu de Dezembro de 2007 reiterou a ideia de que o desenvolvimento de uma política europeia global em matéria de migrações como complemento das políticas dos Estados membros continua a ser uma prioridade essencial para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas migrações numa nova era de globalização, salientando a necessidade de um compromisso político renovado neste domínio. O Conselho reconheceu que as migrações podem ter um impacto significativo no potencial de crescimento e no aumento do emprego, nos mercados de trabalho, na capacidade de adaptação, na produtividade, na competitividade e nas finanças públicas, mas notou que a imigração não constitui um substituto das reformas estruturais. Uma política de imigração eficaz – concluiu – deverá ser encarada à luz da eventual escassez de competências e das exigências do mercado de trabalho. Deve privilegiar-se o acesso de trabalhadores altamente qualificados e responsabilizar os empregadores que recrutem trabalhadores ilegais. De enorme importância continuam a ser as medidas destinadas a promover a integração, sem descuidar os esforços de integração a desenvolver pelos próprios migrantes. Tudo indica que as migrações manterão cativo por muito tempo o lugar prioritário que ocupam na agenda política europeia. Figuram, de resto, entre os temas a tratar pelo *Grupo de Reflexão para o Horizonte 2020-2030*, um grupo de reflexão independente, presidido por Felipe Gonzalez, criado para ajudar a União a antecipar e a responder de forma eficaz aos desafios a mais longo prazo.

3. Política imigratória europeia – encerramento das fronteiras e aposta na integração

Logo que começou a tomar forma uma política europeia comum em matéria de imigração, o impulso foi para fechar as fronteiras e, contrariando as políticas liberais das décadas de 50 e 60, aspirar a uma “imigração zero”. Este objectivo acabaria por revelar-se irrealizável na prática e incompatível com o legado humanista que faz o orgulho dos europeus, pelo que o discurso oficial, sem abandonar o seu pendor restritivo, passou a centrar-se na luta contra a imigração ilegal e na integração dos imigrantes legais nas sociedades de acolhimento. O carácter restritivo de uma qualquer política europeia em matéria de imigração

¹¹⁵³ COM(2007) 247, de 16 de Maio.

¹¹⁵⁴ COM(2007) 512, de 11 de Setembro.

foi tomado como um dado. Uma severidade inevitável, a temperar, em homenagem à tradição europeia de justiça social e respeito pelos direitos humanos, por políticas de integração para os residentes legais e fortes medidas anti-discriminação¹¹⁵⁵. Como já antes os *marcos de Tampere*, as conclusões do Conselho Europeu de Sevilha de 2002, célebre enquanto marco na construção da Europa fortaleza, assumiram precisamente esta que tem sido, até hoje, a linha discursiva dos líderes europeus neste domínio – a procura do equilíbrio entre uma política de integração dos imigrantes legalmente estabelecidos e uma luta determinada contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. A aspiração legítima a uma vida melhor deve ser conciliável – diz-se – com a capacidade de acolhimento da União e dos seus Estados membros. A imigração deve ser canalizada através das vias legais previstas para o efeito. Vias essas que, mantendo-se fechadas para a generalidade dos nacionais de países terceiros, conheceram, em 2005, uma abertura selectiva, destinada a atrair imigrantes altamente qualificados, apesar de todas as afirmadas cautelas na prevenção da fuga de cérebros¹¹⁵⁶. Quanto aos imigrantes ilegais, a única abordagem coerente é assegurar o seu repatriamento ao país de origem, uma vez que o recurso a regularizações extraordinárias oferece perniciosos incentivos à imigração ilegal; enquanto permaneçam no território de um Estado membro beneficiam, contudo, de direitos humanos básicos, como o direito a cuidados de saúde de emergência e o direito à educação primária para os filhos¹¹⁵⁷. Na tentativa de impedir o seu acesso ao território da União, reforça-se o controlo das fronteiras, responsabilizam-se as companhias transportadoras pela transmissão de dados e pelo reencaminhamento dos passageiros indocumentados¹¹⁵⁸, agilizam-se procedimentos de regresso e readmissão nos países de origem e prevêem-se sanções sempre mais pesadas para os responsáveis pelo tráfico

¹¹⁵⁵ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

¹¹⁵⁶ Cf. Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Setembro de 2005, destinada a facilitar a emissão pelos Estados membros de vistos uniformes de curta duração para os investigadores nacionais de países terceiros que se desloquem para efeitos de investigação científica na Comunidade; Recomendação do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, destinada a facilitar a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica na Comunidade Europeia; Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica.

¹¹⁵⁷ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹⁵⁸ Cf. Directiva n.º 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; e Directiva n.º 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985.

de seres humanos¹¹⁵⁹, bem como para os empregadores que ofereçam trabalho aos nacionais de países terceiros em situação ilegal¹¹⁶⁰.

A integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento constitui mesmo, sobretudo a partir de Tampere, uma prioridade entre as prioridades, o que pode explicar-se como uma forma de compensar, mas também justificar, os rigores no controlo das fronteiras. O rigor no controlo fronteiriço é apresentado como condição para a oferta de boas condições de integração para os imigrantes legais. Pronunciando-se em 2001, o então Comissário Europeu da Justiça e dos Assuntos Internos, António Vitorino, defendia nestes termos a política europeia no domínio da imigração: “Se a fortaleza Europa não existe, também não é possível regressar ao modelo dos anos 60, quando a liberdade de fixação dos imigrantes era bastante alargada. Isto porque, quer se queira quer não, o critério mais relevante para a definição de um modelo de política imigratória eficaz é o de acolhimento e integração com sucesso nas sociedades europeias”¹¹⁶¹. Em Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego¹¹⁶², a Comissão chamou a atenção para o facto de muitas medidas de integração (sobretudo ao nível da educação e formação profissional) poderem servir, simultaneamente, para facilitar a integração no país de acolhimento e preparar os migrantes para o regresso ao seu país de origem. O *Programa da Haia* sublinharia, mais tarde, os benefícios de uma integração bem sucedida de nacionais de países terceiros legalmente residentes e dos seus descendentes para a estabilidade e a coesão das sociedades. Vários instrumentos legislativos no domínio da política de asilo incluem igualmente disposições relativas à integração¹¹⁶³.

O que seja exigido por este esforço comum de integração, não é, todavia, inteiramente claro. A reunião especial de Tampere reconheceu a importância de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros, bem como de promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e de desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia. Um tratamento equitativo – foi então explicado – passa por assegurar aos nacionais de países terceiros direitos e obrigações comparáveis (“tão próximos quanto possível”) aos dos cidadãos da UE, incluindo,

¹¹⁵⁹ Cf. Directiva n.º 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, e Decisão-Quadro do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

¹¹⁶⁰ Comunicação *A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração*. COM(2006) 735, de 30 de Novembro.

¹¹⁶¹ Cf. Vanda SANTOS – *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 122.

¹¹⁶² COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹⁶³ Veja-se a Directiva n.º 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros.

nomeadamente, o direito de residência, de acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrém, bem como o princípio da não discriminação relativamente aos cidadãos do Estado de residência. Necessário é que tenham residido legalmente num Estado membro durante um período de tempo a determinar e possuam uma autorização de residência prolongada. Em nome deste tratamento equitativo seriam aprovadas, quatro anos mais tarde, as Directivas n.º 2003/86/CE, de 22 de Setembro, sobre o direito ao reagrupamento familiar, e n.º 2003/109/CE, de 25 de Novembro, sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Bem como o Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de Maio, que alargou aos nacionais de países terceiros que ainda não fossem abrangidos unicamente em virtude da respectiva nacionalidade, desde que estes tenham residência legal no território de um Estado membro e se encontrem numa situação cujos elementos não envolvam apenas um único Estado membro, as disposições dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72, relativos à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade. Gorada foi a proposta de Directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente¹¹⁶⁴.

Na sua Comunicação sobre uma política da Comunidade em matéria de imigração¹¹⁶⁵, a Comissão sublinhou que o princípio subjacente a uma política de imigração da UE deve ser o de que as pessoas admitidas devem gozar, em termos gerais, dos mesmos direitos e obrigações que os nacionais da UE, mas que os referidos direitos e obrigações podem ser graduais e relacionados com o período de estadia previsto nas suas condições de entrada¹¹⁶⁶. Reconheceu, todavia, ser imprescindível assegurar aos imigrantes condições de trabalho e de residência comparáveis às dos nacionais, sob pena de contribuir para exacerbar, a longo prazo, os problemas sociais conducentes à exclusão, à delinquência e à criminalidade. Mais do que isso, é necessário criar uma sociedade acolhedora e reconhecer que a integração é um processo de dois sentidos que envolve a adaptação da parte tanto do imigrante como da sociedade de acolhimento, o que exige o respeito pelas diferenças culturais e sociais, mas também pelos princípios e valores fundamentais comuns. A integração é um processo de longa duração, devendo ser prestada especial atenção aos migrantes da segunda geração, incluindo os nascidos na UE, para assegurar que não existam problemas geradores de

¹¹⁶⁴ COM(2001) 386, de 11 de Julho.

¹¹⁶⁵ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

¹¹⁶⁶ Uma abordagem “incremental” reiterada na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, COM(2003) 336, de 3 de Junho.

exclusão social e de criminalidade. Requer um esforço concertado que envolva os mais diversos intervenientes – as autoridades regionais e locais e os seus dirigentes políticos, os responsáveis pelo ensino, saúde, polícia, órgãos de comunicação social, parceiros sociais, organizações não-governamentais e os próprios migrantes, bem como as respectivas associações. Notando que a concessão da igualdade nas condições de trabalho e acesso aos serviços, juntamente com a atribuição de direitos cívicos e políticos aos migrantes residentes de longa duração, implica responsabilidades e promove a integração, a Comissão avançou o conceito de cidadania cívica (*civic citizenship*) – um estatuto traduzido num conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais (incluindo direitos de participação política), a conceder aos imigrantes após um período mínimo de anos e susceptível de constituir um primeiro passo no processo da aquisição da nacionalidade do Estado membro em questão; a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é aqui a referência essencial, uma vez que muitas das suas disposições se aplicam a todos, independentemente da respectiva nacionalidade. Em Comunicação emitida um ano mais tarde, a Comissão reiterou estes princípios, insistindo na necessidade de ponderar a adopção do estatuto de cidadania cívica e recomendando a criação de programas destinados a facilitar a instalação dos novos migrantes e das suas famílias que prevejam, nomeadamente, a oferta de cursos de línguas adaptados e informações sobre as características culturais, políticas e sociais do país em causa, incluindo a natureza da cidadania e dos valores europeus fundamentais¹¹⁶⁷.

O direito de aceder à nacionalidade do Estado membro de residência, considerado por muitos um meio de facilitar a integração, foi igualmente mencionado em Tampere, mas aqui o Conselho Europeu limitou-se a recomendar aos Estados que ponderassem a hipótese. Na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego¹¹⁶⁸, a Comissão insistiu neste ponto, notando que a obtenção da nacionalidade encoraja um sentimento de pertença à vida nacional. “Pressupondo-se que é conveniente que os imigrantes se tornem cidadãos, é razoável relacionar o acesso à cidadania com a duração da estada no país em causa, aplicando-se diferentes princípios aos imigrantes de primeira e segunda/terceira geração. Relativamente a estes últimos, a legislação nacional deveria facultar o acesso automático ou semi-automático, enquanto é razoável requerer da primeira geração um pedido formal para obtenção da cidadania”. A naturalização deveria ser rápida, segura e incondicional. Os Estados podem requerer um período de residência, o conhecimento da língua e ter em conta o cadastro judicial. Em qualquer caso, os critérios de naturalização devem ser claros e a

¹¹⁶⁷ COM(2001) 387, de 12 de Julho.

¹¹⁶⁸ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

discrição administrativa limitada, para além de sujeita a controlo judicial. No mesmo documento, a Comissão defendeu o reconhecimento de direitos políticos (desde logo, o direito de voto local) aos imigrantes residentes de longa duração, como medida crucial para a respectiva integração.

O Conselho Europeu de Salónica, de 2003, defendeu a elaboração de uma política global e multidimensional de integração, que abarque factores como o emprego, a participação económica, a educação e a aprendizagem das línguas, a saúde e os serviços sociais, a habitação e as questões urbanas, a cultura e a participação na vida social. O *Primeiro relatório anual em matéria de migração e integração*¹¹⁶⁹ registou a preocupação dos Estados membros com a garantia de que os recém-chegados compreendem e respeitam as normas e valores fundamentais da sua sociedade de acolhimento e aprendem o respectivo idioma; entre as acções a empreender, apontou a necessidade de garantir uma maior participação dos imigrantes no mercado do trabalho¹¹⁷⁰ e de intensificar o diálogo com as organizações de migrantes. O objectivo é permitir que os “cidadãos de países terceiros com diferentes antecedentes culturais, religiosos, linguísticos e étnicos se estabilizem e tomem parte activa em todos os aspectos das sociedades europeias”; que participem, por exemplo, em clubes desportivos, conselhos directivos escolares, ou outras actividades da vida comunitária local e sejam encorajados a tomar parte no debate público¹¹⁷¹. Ciente da importância de evitar o isolamento de grupos formados por imigrantes, o Conselho Europeu estribou a componente “integração” do *Programa da Haia* num conjunto de princípios comuns, a nortear a actuação dos vários intervenientes a nível local, nacional e da UE – a integração deve ser entendida como um processo contínuo e bidireccional que envolve tanto os nacionais de países terceiros em situação de residência legal como a sociedade que os acolhe; inclui – e transcende – uma política de anti-discriminação; implica o respeito pelos valores básicos da União Europeia e pelos direitos humanos fundamentais; exige aptidões básicas para a participação na sociedade; assenta na interacção frequente e no diálogo intercultural entre todos os membros da sociedade, em fóruns e no âmbito de actividades comuns a fim de melhorar a compreensão mútua; é extensiva a uma série de domínios, incluindo o emprego e a educação. Na sequência da adopção, pelo Conselho, dos Princípios Básicos Comuns para a política de integração dos imigrantes na União Europeia (PBC)¹¹⁷², a Comissão apresentou uma Comunicação intitulada

¹¹⁶⁹ COM(2004) 508, de 16 de Julho.

¹¹⁷⁰ Em idêntico sentido se pronunciara a Comissão, na Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego, preparada para o Conselho Europeu. COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹⁷¹ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹⁷² Documento 14615/04 do Conselho.

*Agenda comum para a integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*¹¹⁷³, com propostas de medidas concretas para colocar os PBC em prática a nível comunitário e nacional, recomendando, nomeadamente, o estudo de novas formas de reconhecimento das qualificações, da formação e/ou da experiência profissional dos recém-chegados; a promoção do recrutamento de migrantes através da sensibilização, de incentivos económicos e de outras medidas dirigidas aos empregadores; o apoio a iniciativas empresariais dos migrantes, através da facilitação do acesso aos serviços bancários e de crédito; a organização de programas e actividades de acolhimento para os nacionais de países terceiros recém-chegados que lhes permitam adquirir conhecimentos básicos sobre a língua, a história, as instituições, as características sócio-económicas, a vida cultural e os valores fundamentais.

Apesar de a política de integração não poder resumir-se a medidas anti-discriminação, o certo é que estas assumem enorme importância, atento o facto de a exclusão social afectar os migrantes de forma desproporcionada e de estes serem frequentemente vítimas de racismo e xenofobia. O empenhamento da União no combate ao racismo e à xenofobia foi assumido explicitamente com o Tratado de Amesterdão¹¹⁷⁴, mas já vinha a justificar um bom número de tomadas de posição há alguns anos, sobretudo desde a declaração interinstitucional contra o racismo e a xenofobia de Junho de 1986. O Parlamento Europeu emitiu sobre o tema múltiplas resoluções. Em 1995, a Comissão adoptou uma Comunicação sobre o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo¹¹⁷⁵ e, no ano seguinte, o Conselho adoptou uma Acção Comum relativa à acção contra o racismo e a xenofobia, com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia. O ano de 1997, celebrado como Ano Europeu contra o racismo, foi também o ano da criação do Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia¹¹⁷⁶, incumbido de fornecer à Comunidade e aos seus Estados membros informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu sobre os fenómenos do racismo, da xenofobia e do anti-semitismo, através da criação e coordenação de uma rede europeia de informação sobre o racismo e a xenofobia (Raxen) e da manutenção de contactos regulares com o Secretariado da Comissão europeia

¹¹⁷³ COM(2005) 389, de 1 de Setembro.

¹¹⁷⁴ Cf. Pedro Carlos Bacelar de VASCONCELOS – *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; Daniele PASQUINUCCI – *L’Union Européenne et la lutte contre les discriminations*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; Leo FLYNN – *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999; Dagmar SCHIEK – *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002.

¹¹⁷⁵ COM (95) 653, de 13 de Dezembro.

¹¹⁷⁶ Regulamento (CEE) n.º 1035/97 do Conselho, de 2 de Junho.

contra o racismo e a intolerância (ECRI) do Conselho da Europa. As suas funções foram recentemente assumidas pela Agência dos Direitos Fundamentais. Em Junho de 2000, o Conselho adoptou a Directiva n.º 2000/43/CE, de 29 de Junho, proibindo a discriminação com base na origem racial ou étnica nos domínios do emprego, formação, protecção social (incluindo saúde e segurança social), educação e fornecimento de bens e serviços (incluindo o alojamento); medida a que veio somar-se, ainda nesse ano, a Directiva n.º 2000/78/CE, de 27 de Novembro, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. Em Maio de 2004, a Comissão apresentou o *Livro verde sobre igualdade e não discriminação numa União Europeia alargada*¹¹⁷⁷. Na *Agenda comum para a integração*, que delineou em 2005, a Comissão assumiu a necessidade de intensificar os seus esforços de promoção da igualdade de oportunidades para todos, de forma a suprimir as barreiras estruturais com que se defrontam migrantes, minorias étnicas e outros grupos vulneráveis, saudando as propostas de consagrar 2007 *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos* e 2008 *Ano Europeu do Diálogo Intercultural*, como importantes iniciativas de sensibilização nesse sentido.

Como foi referido pela Comissão em múltiplas ocasiões¹¹⁷⁸, o esforço de integração exige dos dirigentes políticos que criem as condições necessárias para a aceitação da diversidade, numa política de reconhecimento e aceitação de diferenças culturais dentro de um quadro claro de direitos e obrigações, o que recomenda um sólido compromisso com o diálogo intercultural. O fracasso na criação de uma sociedade sob o signo da tolerância e da integração que permita às diferentes minorias étnicas viver em harmonia com a população local de que fazem parte dá origem à discriminação, à exclusão social e ao recrudescimento do racismo e da xenofobia. É da responsabilidade da sociedade de acolhimento assegurar que os imigrantes respeitam as suas normas e valores fundamentais sem terem de abandonar a sua própria identidade, quadro em que assume especial importância o sistema educativo, enquanto local de obtenção de informações formais e informais relativamente a normas e valores da sociedade e como ponte cultural. A Comissão recomenda, por isso mesmo, que os programas escolares reflectam a diversidade cultural. Esta atenção à diversidade justifica, de igual modo, já no sector da saúde, o aumento da participação de pessoas com diferentes origens étnicas no planeamento e na prestação de serviços de saúde, como forma de evitar a discriminação e de assegurar que os serviços têm em conta as barreiras culturais e estão sensibilizados para as

¹¹⁷⁷ COM(2004) 379, de 28 de Maio.

¹¹⁷⁸ COM(2000) 757, de 22 de Novembro; COM(2001) 387, de 12 de Julho; COM(2003) 336, de 3 de Junho.

comunidades específicas em cujo âmbito operam¹¹⁷⁹. Na *Agenda* de 2005, a Comissão integrou medidas de apoio a campanhas ou manifestações interculturais, que transmitam informação rigorosa sobre as culturas, as religiões e o contributo social e económico dos imigrantes; bem como medidas destinadas a facilitar o diálogo intercultural e inter-religioso a nível europeu com várias partes interessadas; recomendando, uma vez mais, que os programas escolares reflectam a diversidade.

Apesar de o posicionamento da União no tocante à tutela das identidades culturais minoritárias ser, no mínimo, dúplice e não corresponder a uma política interna coerente¹¹⁸⁰, o sinal dado nos últimos anos tem sido no sentido de promover uma integração dos imigrantes que respeite as respectivas culturas de origem. A importância da dimensão cultural da integração tem um reconhecimento cada vez maior, e o diálogo intercultural, designadamente o diálogo interconfessional e intraconfessional, tornou-se, aos olhos das instituições europeias, um instrumento essencial para promover uma integração bem sucedida e combater o racismo e o extremismo. O respeito dos “direitos das pessoas pertencentes a minorias” integra, de resto, o elenco dos valores da União tal como definido pelo art.º I-2.º do Tratado Constitucional; uma fórmula que o Tratado de Lisboa preservou, no que passou a ser o art. 1.º-A do Tratado da União Europeia. Não é, de resto, de descurar a influência que, neste domínio, é exercida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – com larga jurisprudência em matéria de protecção de minorias – e demais iniciativas tomadas no quadro do Conselho da Europa, *maxime* a Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, aberta à assinatura dos Estados membros em 1 de Fevereiro de 1995. Combater o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo e promover uma melhor compreensão interconfessional e multicultural e uma maior tolerância em toda a União Europeia, constituem, entretanto, alguns dos objectivos gerais do programa *Direitos fundamentais e cidadania*, criado, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do programa geral *Direitos fundamentais e justiça*, pela Decisão do Conselho 2007/252/JAI, de 19 de Abril.

¹¹⁷⁹ COM(2003) 336, de 3 de Junho.

¹¹⁸⁰ Cf. Bruno DE WITTE – *Politics versus Law in the EU's approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002, pp. 137-160; Guido SCHWELLNUS – “*Much ado about nothing?*” *Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

3.1. As condições de acesso ao território da União

As normas e princípios comuns que regulam o acesso de nacionais de países terceiros ao território da União encontram-se dispersos por múltiplos instrumentos jurídicos que integram ou desenvolvem o acervo de Schengen. A *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns* instituiu um visto uniforme, a emitir para uma estada máxima de três meses, válido para todos os Estados membros (artigo 10.º, n.º 1). O visto pode consistir num visto de viagem válido para uma ou mais entradas, sem que a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total de estadas sucessivas possam exceder três meses por semestre, a contar da data da primeira entrada; ou num visto de trânsito que permita ao seu titular transitar uma, duas ou excepcionalmente várias vezes nos territórios dos Estados membros para se dirigir para o território de um Estado terceiro, sem que a duração do trânsito possa ultrapassar cinco dias (artigo 11.º, n.º 1). Um Estado membro pode emitir, em caso de necessidade, um novo visto no decurso do semestre considerado, mas a validade do visto será limitada ao seu território (artigo 11.º, n.º 2). Nenhum visto poderá ser aposto num documento de viagem se este não for válido para qualquer dos Estados membros, de modo que, se o documento de viagem só for válido para um ou mais Estados membros, o visto a apor será limitado a estes (artigo 14.º, n.º 1). Em princípio, o visto uniforme só pode ser emitido se o estrangeiro possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, apresentar documentos que justifiquem o objectivo e condições da estada prevista, dispuser de meios de subsistência suficientes, não estiver indicado para efeitos de não admissão¹¹⁸¹ e não for considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros (artigo 15.º); se um Estado membro decidir dispensar algum destes requisitos, emitindo um visto a estrangeiro

¹¹⁸¹ Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SISII), um nacional de país terceiro deve ser indicado para efeitos de não admissão ou interdição de permanência quando a sua presença no território de um Estado membro constituir ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional; situação que se verifica, nomeadamente, no caso de o indivíduo ter sido condenado num Estado membro por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos, um ano; ou se existirem fortes razões para crer que o indivíduo praticou factos puníveis graves ou indícios reais para supor que tenciona praticar tais factos no território de um Estado membro (artigo 24.º, n.º 2). Também pode ser introduzida uma indicação quando recaia sobre o nacional de um país terceiro uma medida de afastamento, de não admissão ou de expulsão não revogada nem suspensa que inclua ou seja acompanhada por uma interdição de entrada ou, se for caso disso, de permanência, fundada no incumprimento das regulamentações nacionais relativas à entrada ou à estada de nacionais de países terceiros (artigo 24.º, n.º 3). Além disso, o artigo 26.º estabelece que, sob reserva de determinadas condições específicas, podem ser igualmente inseridas indicações sobre nacionais de países terceiros que sejam objecto de uma medida restritiva, tomada nos termos do artigo 15.º do Tratado da União Europeia, que se destine a impedir a sua entrada ou trânsito no território dos Estados membros.

que não preencha cumulativamente as condições de entrada, a validade do visto será limitada ao respectivo território (artigo 16.º). Os estrangeiros titulares de um visto uniforme, que tenham entrado regularmente no território de um Estado membro, podem circular livremente no território de todos os demais Estados membros durante o período de validade do visto, desde que possuam documento de viagem válido, justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não estejam indicados para efeitos de não admissão e não constituam perigo para a ordem pública (artigo 19.º, n.º 1). Os vistos para uma estada superior a três meses são vistos nacionais emitidos por um dos Estados membros de acordo com a sua própria legislação – um visto deste tipo permite ao seu titular transitar pelo território dos outros Estados membros a fim de se dirigir para o território do Estado membro que o emitiu, excepto se o seu titular não possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, estiver indicado para efeitos de não admissão, for considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros, ou constar de lista nacional de pessoas indicadas do Estado membro pelo território do qual pretende transitar (artigo 18.º)¹¹⁸². Os estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios dos Estados membros por um período máximo de três meses durante um período de seis meses, a contar da data da primeira entrada, desde que possuam documento de viagem válido, justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não estejam indicados para efeitos de não admissão e não constituam perigo para a ordem pública (artigo 20.º, n.º 1). Os Estados membros têm, todavia, o direito de prolongar para além de três meses a estada de um estrangeiro no seu território em circunstâncias excepcionais ou em aplicação de disposições de um acordo bilateral concluído antes da entrada em vigor da Convenção de Aplicação (artigo 20.º, n.º 2). Os estrangeiros detentores de um título de residência¹¹⁸³ válido emitido por um Estado membro podem, ao

¹¹⁸² O Regulamento (CE) n.º 1091/2001 do Conselho, de 28 de Maio, relativo à livre circulação ao abrigo de um visto de estadia de longa duração, alterou a redacção deste preceito, alargando as faculdades reconhecidas aos titulares dos vistos. Por um período máximo de três meses a contar da sua data inicial de validade, este visto poderá ter valor simultâneo de visto uniforme de curta duração, desde que a sua emissão tenha sido realizada na observância das condições e critérios comuns aprovados nos termos ou por força das disposições pertinentes do capítulo 3.º, secção 1, da Convenção de Aplicação (*vistos para estadas de curta duração*), e o seu titular preencha as condições de entrada (possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, justificar os objectivos e condições da estada e dispor de meios de subsistência suficientes, não estar indicado para efeitos de não admissão e não ser considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros). Caso contrário, o visto só permite ao titular transitar pelo território dos outros Estados membros exclusivamente para se dirigir para o território do Estado membro que o emitiu. O trânsito, porém, não é permitido se o titular não preencher as condições de entrada (possuir documento válido que permita a passagem da fronteira, não estar indicado para efeitos de não admissão e não ser considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações de um dos Estados membros) ou se constar de lista nacional de pessoas indicadas do Estado membro pelo território do qual pretende transitar.

¹¹⁸³ Ou uma autorização provisória de residência (artigo 21.º, n.º 2).

abrigo desse título, bem como de um documento de viagem válido, circular livremente durante um período máximo de três meses no território dos outros Estados membros desde que justifiquem o objectivo e condições da estada, disponham de meios de subsistência, não constituam perigo para a ordem pública e não constem da lista nacional de pessoas indicadas dos Estados membros em causa (artigo 21.º, n.º 1). Os estrangeiros que tenham entrado regularmente no território de um dos Estados membros são obrigados a declarar esse facto, nas condições fixadas por cada Estado membro, às autoridades competentes do Estado em cujo território entraram; obrigação que impende mesmo sobre os estrangeiros que residam no território de um Estado membro (artigo 22.º, números 1 e 2). O estrangeiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de estada de curta duração aplicáveis no território de um Estado membro deve, em princípio, abandonar imediatamente os territórios dos Estados membros (artigo 23.º, n.º 1); se possuir um título de residência ou uma autorização provisória de residência válidos, emitidos por um Estado membro, deve dirigir-se imediatamente para o território desse Estado (artigo 23.º, n.º 2). Sempre que o estrangeiro não partir voluntariamente ou se puder presumir que não partirá ou ainda sempre que a partida imediata do estrangeiro seja exigida por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, o estrangeiro deve ser expulso do território do Estado membro em que foi detido, nas condições previstas pelo direito nacional deste Estado (artigo 23.º, n.º 3). A expulsão pode realizar-se do território deste Estado para o país de origem da pessoa ou para qualquer outro país em que a sua admissão seja possível (artigo 23.º, n.º 4). Um Estado membro apenas pode emitir um título de residência a um estrangeiro que conste da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão se existirem motivos graves, nomeadamente de natureza humanitária ou decorrentes de obrigações internacionais (artigo 25.º, n.º 1). Em conformidade com a Convenção de Aplicação, as Instruções Consulares Comuns¹¹⁸⁴, definem as disposições comuns a aplicar na análise dos pedidos de visto para uma estada máxima de três meses, incluindo os pedidos de visto de trânsito, válidos para o território de todos os Estados membros.

De acordo com o *Código das Fronteiras Schengen*, estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, os nacionais de países terceiros que desejem entrar no território de um Estado membro, para uma estada que não exceda três meses num período de seis meses, devem reunir cumulativamente um

¹¹⁸⁴ Elaboradas no âmbito da cooperação intergovernamental de Schengen – decisão do Comité executivo de Schengen de 28 de Abril de 1999 [SCH/Com-ex(99) 13]. A última redacção foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho, de 14 de Abril.

conjunto de condições – estar na posse de um documento de viagem válido que permita a passagem da fronteira; estar na posse de visto válido, se forem nacionais de país sujeito à obrigação de visto, excepto se forem detentores de um título de residência válido¹¹⁸⁵; justificar o objectivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao país de origem ou para o trânsito para um país terceiro em que a sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter licitamente esses meios¹¹⁸⁶; não estar indicados no SIS para efeitos de não admissão; não ser considerados susceptíveis de perturbar a ordem pública, a segurança pública, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro, nem estar indicados para efeitos de não admissão nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 5.º, n.º 1). O nacional de país terceiro que não reúna todas estas condições, mas possua um título de residência ou um visto de regresso emitidos por um Estado membro, será autorizado a entrar nos territórios dos demais Estados membros para efeitos de trânsito rumo ao Estado membro que emitiu o título ou o visto, salvo se constar da lista nacional de pessoas a não admitir do Estado membro em cujas fronteiras externas se apresenta [artigo 5.º, n.º 4, alínea a)]. Por motivos humanitários ou de interesse nacional, ou ainda devido a obrigações internacionais, um Estado membro pode autorizar a entrada no seu território a um nacional de país terceiro que não preencha uma ou várias daquelas condições, mesmo a de não estar inscrito no SIS [artigo 5.º, n.º 4, alínea c)]. Nas demais situações em que o nacional de um país terceiro não preencha todas as condições de entrada, esta ser-lhe-á recusada, mediante decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa. A decisão deve ser tomada por uma autoridade competente, nos termos do direito nacional, é notificada ao interessado e produz

¹¹⁸⁵ Entende-se por título de residência, todos os títulos de residência emitidos pelos Estados membros em conformidade com o modelo uniforme de título de residência estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de Junho; bem como todos os outros documentos emitidos por um Estado membro a nacionais de países terceiros concedendo a estes autorização para permanecerem ou regressarem ao seu território, com excepção dos títulos temporários emitidos na pendência da análise de um primeiro pedido de título de residência ou de um pedido de asilo (artigo 2.º, n.º 15 do Código das Fronteiras Schengen). O nacional de país terceiro que preencha todas as demais condições excepto a de visto válido, poderá ser autorizado a entrar no território dos Estados membros se lhe for concedido um visto na fronteira em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 415/2003 do Conselho, de 27 de Fevereiro [artigo 5.º, n.º 4, alínea b)].

¹¹⁸⁶ Para confirmar a veracidade das justificações prestadas, o guarda de fronteira pode solicitar, entre outros documentos, o convite de uma empresa, cartões de acesso a feiras e congressos, boletim de matrícula ou cartão de estudante, convite do anfitrião ou documento comprovativo emitido pelo estabelecimento que fornece o alojamento (artigo 5.º, n.º 2 e anexo I do Código das Fronteiras Schengen). A apreciação dos meios de subsistência será efectuada em função da duração e do objectivo da estada e com referência aos preços médios de alojamento e de alimentação, em condições económicas, no ou nos Estados membros em causa, multiplicados pelo número de dias de estada. A verificação da suficiência de meios de subsistência pode basear-se no dinheiro líquido, nos cheques de viagem e nos cartões de crédito na posse do nacional de país terceiro; as declarações de tomada a cargo, quando estejam previstas no direito nacional, e os termos de responsabilidade assinados por anfitriões, tal como definidos pelo direito nacional, podem igualmente constituir uma prova de meios de subsistência suficientes (artigo 5.º, n.º 3).

efeitos imediatos (artigo 13.º, números 1 e 2). As pessoas a quem tenha sido recusada a entrada têm direito de recurso, a tramitar em conformidade com o direito nacional e com efeito meramente devolutivo; é-lhes também facultada uma nota escrita indicando os pontos de contacto aptos a fornecer informações sobre os representantes habilitados a actuar em seu nome; caso o recurso conclua que a decisão foi infundada, têm direito a que o Estado membro que recusou a entrada proceda à correcção do carimbo de entrada cancelado e de quaisquer outros cancelamentos ou aditamentos eventualmente efectuados (artigo 13.º, n.º 3). As fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira e durante as horas de abertura fixadas, devendo os Estados membros instaurar sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas, nos termos do respectivo direito nacional, a quem desrespeite esta norma (artigo 4.º). A passagem das fronteiras externas é submetida a controlos por guardas de fronteira (artigo 7.º, n.º 1), que têm o dever de respeitar plenamente a dignidade humana e não discriminar as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 6.º). À entrada e à saída, os nacionais de países terceiros são submetidos a um controlo pormenorizado – à entrada, o controlo compreende a verificação das condições de entrada e, se for caso disso, dos documentos que autorizam a residência e o exercício de uma actividade profissional, incluindo a análise pormenorizada dos carimbos de entrada e saída e a verificação de que o indivíduo, o seu meio de transporte e os objectos que transporta não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um Estado membro; à saída, o controlo compreende a verificação de que o indivíduo está na posse de um documento válido para passar a fronteira, de que o documento de viagem não é falsificado e, sempre que possível, que o indivíduo não é considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou as relações internacionais de um dos Estados membros (artigo 7.º, n.º 3). Quando existam instalações para o efeito, o nacional de país terceiro pode solicitar que os controlos pormenorizados sejam efectuados numa zona reservada (artigo 7.º, n.º 4). Os nacionais de países terceiros submetidos a um controlo pormenorizado de segunda linha¹¹⁸⁷ são informados sobre o objectivo e o procedimento do controlo; informação que será disponibilizada em todas as línguas oficiais da União e nas línguas dos países limítrofes do Estado membro em causa, para além de dever indicar que o indivíduo pode solicitar o nome ou o número de identificação de serviço dos guardas de fronteira que efectuam o controlo, o

¹¹⁸⁷ Entende-se por controlo de segunda linha um controlo suplementar que pode ser efectuado num local específico, fora do local onde todas as pessoas são controladas (artigo 2.º, n.º 12 do Código das Fronteiras Schengen).

nome do ponto de passagem de fronteira e a data em que a fronteira foi atravessada (artigo 7.º, n.º 5). Os documentos de viagem dos nacionais de países terceiros são objecto de aposição sistemática de carimbo de entrada e de saída (artigo 10.º, n.º 1); a pedido do nacional de um país terceiro pode, a título excepcional, dispensar-se a aposição do carimbo de entrada ou de saída quando tal aposição lhe possa causar dificuldades importantes, caso em que a entrada ou saída deve ser comprovada numa folha separada (artigo 10.º, n.º 3). Sempre que possível, os nacionais de países terceiros são informados da obrigação do guarda de fronteira de carimbar os seus documentos de viagem à entrada e à saída (artigo 10.º, n.º 5). Se o documento de viagem de um nacional de país terceiro não ostentar o carimbo de entrada, as autoridades nacionais competentes podem presumir que o titular não preenche ou deixou de preencher as condições de duração da estada aplicáveis no Estado membro em questão (artigo 11.º, n.º 1); presunção que pode ser ilidida se o nacional de país terceiro apresentar, por qualquer meio, elementos credíveis, como títulos de transporte ou provas da sua presença fora do território dos Estados membros, que demonstrem que respeitou as condições relativas à estada de curta duração (artigo 11.º, n.º 2). Caso não ilida a presunção, o indivíduo pode ser expulso pelas autoridades competentes do território do Estado membro em questão (artigo 11.º, n.º 3). Entretanto, a supressão do controlo das fronteiras internas não prejudica os controlos de segurança sobre as pessoas efectuados nos portos ou aeroportos pelas autoridades competentes, desde que estes controlos sejam igualmente efectuados sobre as pessoas que realizam viagens no interior de um Estado membro, nem a possibilidade de um Estado membro prever por lei a obrigação de posse ou porte de títulos e documentos, nem tão pouco a obrigação imposta aos nacionais de países terceiros de assinalarem a sua presença no território de um Estado membro (artigo 21.º).

O Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março¹¹⁸⁸, fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados membros e a lista dos países cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. Entende-se por visto uma autorização emitida por um Estado membro ou uma decisão tomada por um Estado membro com vista à entrada, para uma estadia prevista nesse ou em diversos Estados membros (durante um período cuja duração total não pode exceder três meses) ou para efeitos de trânsito pelo território desse e outros Estados membros,

¹¹⁸⁸ Com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.º 2414/2001, de 7 de Dezembro, n.º 453/2003, de 6 de Março, n.º 851/2005, de 2 de Junho, e n.º 1932/2006, de 21 de Dezembro.

com exclusão do trânsito aeroportuário (artigo 2.º)¹¹⁸⁹. Os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo I devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas de um Estado membro. Aí se incluem, para mencionarmos apenas países integráveis nas “comunidades de afectos” que nos interessam neste trabalho, os nacionais de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, Cambodja, Nigéria, Senegal, Tunísia, bem como os cidadãos britânicos que não sejam nacionais do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte na acepção do Direito comunitário, isto é, os cidadãos dos territórios britânicos ultramarinos que não tenham direito de residência no Reino Unido, os cidadãos britânicos dos territórios ultramarinos, os súbditos britânicos que não tenham direito de residência no Reino Unido e as pessoas protegidas pelo Reino Unido. A obrigação de visto estende-se igualmente aos refugiados e apátridas que tenham obtido o respectivo estatuto num país terceiro elencado no anexo I e aí residam (artigo 1.º, n.º 1). São isentos da obrigação de estar munidos de um visto, para estadias cuja duração total não exceda três meses, os nacionais dos países terceiros enumerados no anexo II (Brasil, Canadá, Estados Unidos...); mas também os nacionais de países constantes do anexo I que sejam titulares de autorização de pequeno tráfego fronteiriço e exerçam o seu direito nesse âmbito; os estudantes nacionais de país terceiro constante do anexo I e residentes num Estado membro, quando participem numa viagem organizada no âmbito de um grupo escolar acompanhado por um professor do estabelecimento¹¹⁹⁰; e os refugiados e apátridas residentes num Estado membro e titulares de um documento de viagem emitido por esse Estado membro (artigo 1.º, n.º 2). Um Estado membro pode dispensar da obrigação de visto os estudantes nacionais de um país terceiro elencado no anexo I e que residam num país terceiro constante do anexo II, na Suíça ou no Liechtenstein, quando participem numa viagem organizada no âmbito de um grupo escolar acompanhado por um professor do estabelecimento; os

¹¹⁸⁹ A definição de visto dada pelo Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de Maio, que estabelece um modelo-tipo de visto, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006, de 20 de Novembro, é mais abrangente, uma vez que inclui as autorizações para trânsito através da zona de trânsito aeroportuário.

¹¹⁹⁰ A Decisão do Conselho n.º 94/795/JAI, de 30 de Novembro, relativa a uma acção comum respeitante à concessão de facilidades de viagem a estudantes de países terceiros residentes num Estado membro, estatua que nenhum Estado membro poderia exigir visto aos estudantes nacionais de um país terceiro, legalmente residentes noutro Estado membro, que desejassem entrar no seu território para uma curta estadia ou trânsito, desde que os estudantes se deslocassem em viagem escolar como membros de um grupo de alunos de um estabelecimento escolar, fossem acompanhados por um professor na posse de uma lista, emitida pela respectiva escola, dos estudantes participantes na viagem e apresentassem documento de viagem válido para a passagem da fronteira em questão (documento passível de substituição pela lista de alunos em determinadas circunstâncias). Os Estados membros conservavam, todavia, a possibilidade de recusar a entrada de estudantes que não preenchessem as condições de imigração relevantes para as respectivas leis nacionais, para além de poderem, invocando motivos imperiosos de segurança nacional, criar derrogações à regra geral de dispensa de visto.

refugiados e os apátridas se o país terceiro onde residem e que emitiu o documento de viagem constar do anexo II; os membros das forças armadas que se desloquem no âmbito da OTAN ou da Parceria para a Paz e sejam portadores dos documentos de identificação e de missão previstos (artigo 4.º, n.º 2). Em contrapartida, um Estado membro pode prever excepções à isenção de visto em relação às pessoas que exerçam uma actividade remunerada durante a sua permanência (artigo 4.º, n.º 3).

A obrigação de visto é extensível à área dos aeroportos, por força da Acção Comum n.º 96/197/JAI, de 4 de Março, adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia sobre o regime de trânsito aeroportuário, que, em derrogação do princípio de livre trânsito, previsto no anexo 9 da Convenção de Chicago sobre aviação civil internacional, instituiu um visto de trânsito aeroportuário. Este, que é emitido pelos serviços consulares dos Estados membros mediante condições a definir pelas respectivas leis nacionais, consiste numa autorização exigida aos nacionais de determinados países terceiros para poderem transitar pela zona internacional dos aeroportos dos Estados membros. Cada Estado membro exigirá um visto de trânsito aeroportuário aos nacionais do Afeganistão, Etiópia, Eritreia, Gana, Iraque, Irão, Nigéria, Somália, Sri Lanka e Zaire, que não forem já titulares de um visto de entrada ou de trânsito nesse Estado membro, para a sua passagem pelas zonas internacionais dos aeroportos situados no seu território (artigo 3.º). Os Estados membros podem prever excepções à obrigação de visto de trânsito aeroportuário para os nacionais daqueles países quando se trate, nomeadamente, de detentores de títulos de residência ou de documentos equivalentes, bem como de vistos, emitidos por um Estado membro (artigo 4.º). Os Estados membros são igualmente livres para decidir da exigência de um visto de trânsito aeroportuário a nacionais de outros países que não os expressamente referidos no anexo a esta decisão (artigo 5.º).

O Regulamento (CE) n.º 415/2003 do Conselho, de 27 de Fevereiro, relativo à concessão de vistos na fronteira, incluindo a marítimos em trânsito, permite que, a título excepcional, seja concedido um visto na fronteira a um nacional de um país terceiro sujeito à obrigação de visto ao passar as fronteiras externas dos Estados membros, desde que esse nacional possua documento válido que permita passar a fronteira, justifique o objectivo e as condições da viagem, prove dispor de meios de subsistência suficientes, não esteja indicado para efeitos de não admissão e não seja susceptível de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de um dos Estados membros, prove não ter podido requerer um visto antes, apresentando, se necessário, os documentos comprovativos das razões imprevisíveis e imperiosas para a sua entrada, e garanta o regresso ao seu país de

origem ou o trânsito para um Estado terceiro (artigo 1.º, n.º 1). O visto concedido na fronteira pode ser, consoante o caso, um visto de trânsito ou um visto de circulação, válido para todos os Estados membros ou com validade territorial limitada; em qualquer dos casos, o visto concedido não deve permitir mais de uma entrada; a validade dos vistos de circulação não deve exceder 15 dias, ao passo que a validade dos vistos de trânsito não deve exceder cinco dias (artigo 1.º, n.º 2). Qualquer nacional de um país terceiro que solicite um visto de trânsito na fronteira deve estar munido dos vistos necessários para prosseguir viagem para os Estados de trânsito que não sejam Estados membros e para o Estado de destino (artigo 1.º, n.º 3). Só a título excepcional serão concedidos vistos na fronteira a nacionais de países terceiros incluídos nas categorias de pessoas para as quais é exigida a consulta das autoridades centrais de um ou de vários Estados membros (artigo 1.º, n.º 4). Pode ser concedido um visto de trânsito na fronteira a um marítimo sujeito à obrigação de visto ao passar as fronteiras externas dos Estados membros se esse marítimo satisfizer as condições previstas nos números 1 e 3 do artigo 1.º e passar a fronteira em questão para embarcar, reembarcar ou desembarcar de um navio no qual vá trabalhar ou tenha trabalhado como marítimo (artigo 2.º, n.º 1); tratando-se de um grupo de marítimos da mesma nacionalidade, num mínimo de cinco e um máximo de 50 pessoas, pode ser concedido na fronteira um visto de trânsito de grupo, desde que cada um dos marítimos do grupo preencha os requisitos do n.º 1 (artigo 2.º, n.º 2).

O Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho, de 14 de Abril, estabeleceu um Documento de Trânsito Facilitado e um Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado¹¹⁹¹, para o trânsito específico e directo, por via terrestre, de nacionais de países terceiros que têm forçosamente de atravessar o território de um ou mais Estados membros para viajar entre duas partes do seu próprio país que não são geograficamente contíguas. O Documento de Trânsito Facilitado é uma autorização específica para o trânsito facilitado, que pode ser emitido pelos Estados membros para entradas múltiplas por qualquer meio de transporte terrestre; ao passo que o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado é uma autorização específica para o trânsito facilitado, que pode ser emitido pelos Estados membros para uma única viagem de ida e volta por caminho-de-ferro (artigo 2.º). Um e outro documentos têm o mesmo valor que os vistos de trânsito e são válidos para o território do Estado membro emissor e dos outros Estados-Membros pelos quais se efectua o trânsito facilitado (artigo 3.º, n.º 1); devem ser emitidos pelos serviços consulares dos Estados membros e não na fronteira (artigo 6.º, n.º 1). O Documento de Trânsito Facilitado tem um prazo máximo de validade de três anos, sendo

¹¹⁹¹ Cujo modelo uniforme foi estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 694/2003.

que o trânsito em que é utilizado não pode exceder as 24 horas; o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado tem um prazo máximo de validade de três meses e só pode ser utilizado em trânsitos que não excedam seis horas (artigo 3.º, números 2 e 3). Para obter qualquer dos documentos, o requerente deve possuir um documento válido que lhe permita a passagem de fronteiras externas¹¹⁹², não estar assinalado para efeitos de recusa de entrada, não ser considerado como ameaça para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de qualquer dos Estados membros; para obter um Documento de Trânsito Facilitado, deve ainda ter razões válidas para viajar frequentemente entre as duas partes do território do seu país (artigo 4.º). Sempre que for necessário, de resto, deve ser exigida a apresentação de documentação que comprove a necessidade de viajar frequentemente, em especial documentos relativos a vínculos familiares, ou a motivos de ordem social, económica ou outra (artigo 5.º, n.º 1). Caso um serviço consular se recuse a instruir um pedido ou a emitir um dos Documentos de Trânsito, o procedimento e o direito de recurso reger-se-ão pelo direito nacional do respectivo Estado membro (artigo 8.º, n.º 1). Os titulares de um dos Documentos de Trânsito que façam uma utilização abusiva deste regime, ficam sujeitos a sanções, em conformidade com o direito nacional (artigo 9.º).

O Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, estabelece um regime de pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados membros e introduz, para esse efeito, uma autorização específica. Por pequeno tráfego fronteiriço entende-se a travessia regular de uma fronteira terrestre externa por residentes fronteiriços, para uma estada na zona fronteiriça motivada, por exemplo, por razões sociais, culturais ou económicas comprovadas, ou por razões familiares, por um período cuja duração não seja superior a três meses (artigo 3.º, n.º 3, e artigo 5.º). Residentes fronteiriços são os nacionais de países terceiros que residam legalmente na zona fronteiriça de um país vizinho de um Estado membro por um período fixado nos acordos bilaterais a celebrar e que será no mínimo de um ano; em casos excepcionais devidamente justificados, previstos nos acordos bilaterais, pode ser considerado um período de residência inferior a um ano (artigo 3.º, n.º 6). Os residentes fronteiriços podem atravessar a fronteira terrestre externa de um Estado membro vizinho ao abrigo do regime de pequeno tráfego fronteiriço, desde que sejam titulares de uma autorização de pequeno tráfego fronteiriço e, se tal for exigido pelo acordo bilateral relevante, um ou vários documentos de viagem válidos; não estejam

¹¹⁹² De validade superior à do Documento de Trânsito solicitado e que seja válido para qualquer dos Estados membros, sob pena de o Documento de Trânsito ficar limitado ao Estado membro ou Estados membros que reconheçam o documento de viagem (artigo 6.º, números 3 e 4).

indicados no SIS para efeitos de não admissão; não sejam considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro e, em especial, não estejam indicados, para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 4.º). Os Estados membros efectuem controlos de entrada e de saída aos residentes fronteiriços, a fim de assegurar que estes preenchem aquelas condições (artigo 6.º, n.º 1). A autorização de pequeno tráfego fronteiriço pode ser concedida aos residentes fronteiriços que sejam titulares de um ou vários documentos de viagem válidos que os autorizem a atravessar as fronteiras externas; apresentem documentos comprovativos do seu estatuto de residente fronteiriço e da existência de razões legítimas para atravessar frequentemente uma fronteira terrestre externa ao abrigo deste regime; não estejam indicados no SIS para efeitos de não admissão; não sejam considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado membro e, em especial, não estejam indicados, para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados membros (artigo 9.º). A autorização tem uma validade mínima de um ano e máxima de cinco anos (artigo 10.º); a sua validade territorial fica limitada à zona fronteiriça do Estado membro que a tiver emitido (artigo 7.º, n.º 2).

A Directiva n.º 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, estatui que os Estados membros devem permitir a entrada e residência de nacionais de países terceiros, membros da família de pessoa titular de uma autorização de residência, emitida por um Estado membro por um prazo de validade igual ou superior a um ano, que o requeira (artigo 3.º, n.º 1). Os familiares elegíveis são o cônjuge do titular da autorização de residência; os filhos menores do casal, incluindo os filhos adoptados; os filhos menores, incluindo os adoptados, do titular da autorização de residência, à sua guarda e a seu cargo; os filhos menores, incluindo os adoptados, do cônjuge, desde que à sua guarda e a seu cargo. Os filhos menores devem ter idade inferior à da maioridade legal do Estado membro em causa e não ser casados. Nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Estado membro pode, antes de autorizar a sua entrada e residência, verificar se satisfazem os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional (artigo 4.º, n.º 1). Em caso de casamento polígamo, se o titular da autorização de residência já tiver um cônjuge que com ele viva no território de um Estado membro, o Estado em causa não autorizará o reagrupamento familiar de outro cônjuge; podendo restringir o reagrupamento familiar de menores nascidos da união do titular da autorização de residência com outro cônjuge (artigo 4.º, n.º 4). Os Estados membros podem

ainda autorizar, através de disposições legislativas ou regulamentares, a entrada e residência dos ascendentes directos em primeiro grau do titular de autorização de residência ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem; e dos filhos solteiros maiores do titular de autorização de residência ou do seu cônjuge, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 2); bem como de pessoa que mantenha com o titular de autorização de residência uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada, e respectivos filhos solteiros menores, incluindo os adoptados, e filhos solteiros maiores, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 3). Os Estados membros podem exigir que o titular da autorização de residência e o seu cônjuge tenham uma idade mínima (no máximo até 21 anos), antes de o cônjuge poder aceder ao território a título de reagrupamento familiar (artigo 4.º, n.º 5); e também, se isso for previsto na respectiva legislação nacional, que os pedidos de reagrupamento familiar dos filhos menores sejam apresentados antes de completados os 15 anos (artigo 4.º, n.º 6). Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares por razões de ordem, segurança ou saúde públicas (artigo 6.º, n.º 1). Os Estados membros podem exigir ao titular da autorização de residência que requer o reagrupamento familiar provas de que este dispõe de alojamento normal, seguro e salúbre; de um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado membro em causa para os próprios nacionais; recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado membro (artigo 7.º, n.º 1); para além de poderem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional (artigo 7.º, n.º 2). Os Estados membros podem exigir que o requerente do reagrupamento tenha residido legalmente no respectivo território, durante um período não superior a dois anos, antes que os seus familiares se lhe venham juntar; podendo mesmo, caso a sua legislação o preveja aquando da aprovação desta Directiva, impor um período de espera, não superior a três anos, entre a apresentação do pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares (artigo 8.º). Logo que o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o Estado membro em causa deve permitir a entrada do familiar ou familiares, emitindo, em favor destes, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano, renovável (artigo 13.º). Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar quando as condições estabelecidas não forem cumpridas; quando o

requerente e os seus familiares não tiverem uma vida familiar efectiva; quando se verificar que o requerente do reagrupamento ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto é casado ou mantém uma relação estável e duradoura com outra pessoa; quando se demonstre que foi cometido qualquer tipo de fraude (documentos ou declarações falsos) ou que o casamento, a parceria ou a adopção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num Estado membro (artigo 16.º).

A Directiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro, define as condições de admissão de nacionais de países terceiros¹¹⁹³, por um período superior a três meses, para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, recomendando aos Estados membros que facilitem o processo de admissão quando em causa esteja a participação em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia ou no seu interesse (artigo 6.º, n.º 2)¹¹⁹⁴. Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão ao abrigo desta Directiva devem apresentar um documento de viagem válido (podendo os Estados membros exigir que o respectivo período de validade cubra pelo menos a duração prevista da estadia); uma autorização parental para a estadia prevista, no caso de serem menores nos termos da legislação do Estado membro de acolhimento; dispor de um seguro de doença para todos os riscos habitualmente cobertos em relação aos nacionais do Estado membro em questão; não ser considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública; apresentar prova do pagamento da taxa fixada para o tratamento do pedido, se o Estado membro em causa o exigir (artigo 6.º, n.º 1). O artigo 7.º estabelece as condições específicas, a somar àquelas, aplicáveis aos estudantes do ensino superior – estes devem ter sido aceites por um estabelecimento de ensino superior para efectuar um programa de estudos; fornecer a prova solicitada por um Estado membro de que disporão durante a sua estadia de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estudos e de regresso; apresentar provas de que possuem conhecimentos suficientes da língua do programa de estudos frequentado e do pagamento das propinas fixadas pelo estabelecimento, se o Estado membro o exigir. A autorização de residência ser-lhes-á emitida por um período igual ou superior a um ano, renovável se o seu titular continuar

¹¹⁹³ Excluídos os nacionais de países terceiros que residam num Estado membro na qualidade de requerentes de asilo; os membros da família de cidadãos da União que tenham exercido o seu direito à livre circulação no interior da Comunidade; os beneficiários do estatuto de residente de longa duração que exerçam o direito de residir noutro Estado membro para efeitos de estudo ou de formação profissional; os que forem considerados, nos termos da legislação nacional do Estado membro em causa, como trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria; e ainda aqueles cuja expulsão tenha sido suspensa por razões de facto ou de direito (artigo 3.º, n.º 2).

¹¹⁹⁴ E sem prejuízo de disposições mais favoráveis constantes de acordos bilaterais ou multilaterais ou da legislação nacional dos Estados membros (artigo 4.º).

a preencher as condições iniciais¹¹⁹⁵; se a duração do programa de estudos for inferior a uma ano, a autorização de residência cobrirá apenas o período de estudos (artigo 12.º, n.º 1). Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão num programa de intercâmbio de estudantes do ensino secundário devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter a idade mínima e não exceder a idade máxima fixadas pelo Estado membro em causa; apresentar prova da sua aceitação num estabelecimento de ensino secundário; apresentar prova da sua participação num programa de intercâmbio reconhecido pelo Estado membro em causa; apresentar prova de que a organização de intercâmbio se responsabiliza inteiramente pelos nacionais de países terceiros durante todo o período da sua presença no território do Estado membro, em especial no que respeita às despesas de estadia, estudo, saúde e de regresso; ser acolhidos durante todo período da sua estadia por famílias que correspondam às condições fixadas pelo Estado membro em questão (artigo 9.º, n.º 1). As autorizações de residência emitidas para os estudantes do ensino secundário não podem exceder o período de um ano (artigo 13.º). Os Estados membros podem, entretanto, limitar a admissão de estudantes do ensino secundário para efeitos de participação em programas de intercâmbio aos nacionais que sejam oriundos de países terceiros que ofereçam a mesma possibilidade aos seus próprios nacionais (artigo 9.º, n.º 2). Os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão como estagiários não remunerados devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter assinado uma convenção de formação tendo em vista um estágio não remunerado numa empresa do sector privado ou público ou num organismo de formação profissional, público ou privado, reconhecido pelo Estado membro; fornecer a prova solicitada pelo Estado membro de que disporão durante a sua estada de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estágio e de regresso; frequentar, se o Estado membro o exigir, um curso básico da língua por forma a adquirir os conhecimentos necessários à realização do estágio (artigo 10.º). O período de validade de uma autorização de residência emitida para um estagiário não remunerado deve corresponder à duração do estágio ou a um período máximo de um ano; renovável, em casos excepcionais, uma única vez e exclusivamente pelo tempo necessário à obtenção de uma qualificação profissional reconhecida (artigo 14.º). Os que requeiram a admissão num programa de voluntariado devem, para além de preencher as condições gerais do artigo 6.º, ter a idade mínima e não exceder a idade máxima fixadas pelo Estado membro em causa; apresentar uma convenção assinada com a organização responsável no Estado membro em causa pelo programa de

¹¹⁹⁵ E respeitar os limites impostos no acesso a actividades económicas e progredir de forma aceitável nos seus estudos (artigo 12.º, n.º 2).

voluntariado, incluindo uma descrição das suas tarefas, as condições de enquadramento de que beneficiarão na realização dessas tarefas, o horário a cumprir, os recursos disponíveis para cobrir as suas despesas de deslocação, alimentação, alojamento etc.; apresentar prova de que a organização responsável pelo programa de voluntariado subscreveu um seguro de responsabilidade civil e se responsabiliza inteiramente pelos nacionais de países terceiros durante todo o período da sua presença no território do Estado membro em causa; frequentar, se o Estado membro o exigir, um curso de introdução à língua, à história e às estruturas política e social desse Estado (artigo 11.º). A autorização de residência ser-lhes-á emitida por um período máximo de um ano; excepcionalmente, se a duração do programa for superior a um ano, a validade da autorização de residência pode corresponder ao período em causa (artigo 15.º).

Em linha com as Recomendações de Setembro e Outubro de 2005¹¹⁹⁶, destinadas a facilitar a admissão de investigadores nacionais de países terceiros, reforçando o poder de atracção da Comunidade e aumentando as suas capacidades de pólo de investigação a nível mundial, a Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, estabeleceu um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros, por um período superior a três meses, para a realização de um projecto de investigação no âmbito de uma convenção de acolhimento celebrada com um organismo de investigação previamente aprovado para o efeito. Os organismos de investigação que pretendam acolher um investigador devem celebrar uma convenção de acolhimento na qual o investigador se comprometa a realizar o projecto de investigação e o organismo se comprometa a acolher o investigador com esse objectivo (artigo 6.º, n.º 1). A convenção de acolhimento só pode ser assinada, porém, se estiver preenchido um conjunto de condições – se o projecto de investigação tiver sido aceite pelos órgãos competentes, depois de controlados o objecto da investigação a efectuar, a sua duração e a disponibilidade dos meios financeiros necessários para a sua realização, bem como as qualificações do investigador relativamente ao objecto da investigação mediante cópia autenticada do respectivo diploma; se o investigador dispuser, durante a sua permanência, de recursos mensais suficientes para prover às suas necessidades e às despesas de regresso sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado membro em questão, bem como de um seguro de saúde que cubra todos os riscos normalmente cobertos

¹¹⁹⁶ Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Setembro de 2005, destinada a facilitar a emissão pelos Estados membros de vistos uniformes de curta duração para os investigadores nacionais de países terceiros que se desloquem para efeitos de investigação científica na Comunidade; Recomendação do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, destinada a facilitar a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica na Comunidade Europeia.

para os nacionais deste Estado; se a convenção especificar a relação jurídica e as condições de trabalho dos investigadores (artigo 6.º, n.º 2). Os nacionais de países terceiros que requirem a admissão ao abrigo desta Directiva devem apresentar um documento de viagem válido que cubra, se o Estado membro o exigir, pelo menos o período de validade da autorização de residência; uma convenção de acolhimento; e, se necessário, um certificado de responsabilização financeira emitido pelo organismo de investigação; devem, de igual modo, não ser considerados uma ameaça para a ordem, a segurança ou a saúde públicas (artigo 7.º, n.º 1). Cumpridos estes requisitos, os Estados membros devem emitir uma autorização de residência por um período de, pelo menos, um ano e devem renovar essa autorização enquanto os requisitos continuarem a ser preenchidos; se a duração do projecto de investigação for inferior a um ano, o período de validade da autorização de residência será igual à duração do projecto (artigo 8.º). No caso de um Estado membro decidir conceder uma autorização de residência aos membros da família de um investigador, a sua autorização de residência deve ter o mesmo período de validade da autorização de residência emitida a favor do investigador, na medida em que a validade dos seus documentos de viagem o permita; em casos devidamente justificados, a duração da autorização de residência concedida ao membro da família do investigador pode ser encurtada (artigo 9.º, n.º 1).

A Directiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril, definiu as condições de concessão de títulos de residência de duração limitada a nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes¹¹⁹⁷. Abrangidos são, em princípio, apenas os nacionais de países terceiros que tenham atingido a maioridade segundo a lei do Estado membro em questão, ainda que os Estados membros possam estender o regime aos menores, de acordo com as respectivas leis nacionais (artigo 3.º, n.º 3)¹¹⁹⁸. Os nacionais de países terceiros susceptíveis de ser abrangidos por esta Directiva devem ser informados disso mesmo (artigo 5.º) e beneficiar de um prazo de reflexão que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infracções, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes (artigo 6.º, n.º 1); prazo de reflexão no decurso do qual não pode ser executada contra eles qualquer medida de

¹¹⁹⁷ Sem prejuízo da adopção de disposições mais favoráveis por parte dos Estados membros (artigo 4.º).

¹¹⁹⁸ Quando o façam, devem tomar em consideração o interesse superior da criança, velando por que o procedimento seja adequado à sua idade e maturidade, e garantir-lhe o acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que aos seus nacionais; devem igualmente fazer as necessárias diligências para estabelecer a sua identidade e nacionalidade, localizar o mais rapidamente possível a sua família e garantir a sua representação legal (artigo 10.º).

afastamento (artigo 6.º, n.º 2), mas a que os Estados membros podem pôr termo se a pessoa reatar activa e voluntariamente ligação com os autores das infracções ou se existirem motivos de ordem pública ou de segurança interna (artigo 6.º, n.º 4). O título de residência é emitido, após o período de reflexão ou logo que seja clara a vontade de colaborar com as autoridades, desde que os Estados membros concluam ser oportuno prorrogar a permanência do indivíduo no território, pelo interesse que representa para as investigações ou processos judiciais, ser claro que o indivíduo deseja cooperar e rompeu todos os laços com os autores das infracções e, ainda, que não existem razões de ordem pública ou segurança interna que a isso obstem; enquanto se mantiverem estas condições, o título de residência, inicialmente válido por um mínimo de seis meses, será renovado (artigo 8.º). Logo que as condições deixem de se verificar ou que os procedimentos relevantes tenham sido encerrados, o título de residência deixa de ser renovado, pelo que, findo o respectivo prazo de validade, o seu titular passa a estar sujeito à legislação comum relativa aos estrangeiros (artigo 13.º). O título de residência pode, de resto, ser retirado a todo o tempo, se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão, nomeadamente quando o portador reate activa e voluntariamente contactos com os autores das infracções, quando a autoridade responsável considerar que a cooperação é fraudulenta ou que a queixa da vítima é infundada ou fraudulenta, quando existam razões de ordem pública ou segurança interna, quando a vítima deixe de cooperar ou se as autoridades responsáveis decidirem arquivar os procedimentos (artigo 14.º).

Dignas de referência são ainda as Resoluções do Conselho em matéria de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego e para o exercício de actividade profissional independente (ambas de 1994) e relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros, de 1997. Invocando as elevadas taxas de desemprego verificadas nos Estados membros, o Conselho decidiu, em Resolução de 20 de Junho de 1994¹¹⁹⁹, ser necessário prosseguir e eventualmente reforçar as medidas restritivas em matéria de admissão de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego, aplicando de modo efectivo o *princípio da preferência comunitária*, segundo o qual os postos de trabalho livres devem ser ocupados por cidadãos de outros Estados membros e de países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) partes no Acordo EEE. A Resolução enunciou os princípios, não susceptíveis de flexibilização, pelos quais deveriam reger-se as políticas nacionais dos Estados membros em relação aos cidadãos de países terceiros que procurassem ser admitidos nos seus territórios ou neles permanecer para fins de emprego. Os Estados membros deveriam

¹¹⁹⁹ Jornal Oficial n.º C 274 de 19 de Setembro de 1996.

recusar a entrada nos respectivos territórios de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego, apenas podendo ter em conta os pedidos de acesso aos respectivos territórios para efeitos de emprego se a oferta de emprego proposta num Estado membro não pudesse ser provida pela mão-de-obra nacional e comunitária ou pela mão-de-obra não comunitária com residência legal permanente nesse Estado membro e que já pertencesse ao seu mercado de trabalho regular. Se necessário, os Estados membros poderiam admitir cidadãos de países terceiros para trabalhar nos seus territórios a título temporário e durante um período determinado, quando a oferta dissesse respeito a um trabalhador ou a um trabalhador assalariado de um prestador de serviços determinado e se tratasse de um trabalho especial que exigisse qualificações especializadas; as autoridades competentes considerassem que os motivos aduzidos pela entidade patronal para a oferta nominal de lugares vagos eram justificados pela falta, a curto prazo, de oferta de mão-de-obra no mercado nacional ou comunitário de trabalho e que este facto prejudicaria seriamente o funcionamento da empresa ou da própria entidade patronal; e os lugares vagos fossem propostos a trabalhadores sazonais, estagiários, trabalhadores fronteiriços, ou pessoas temporariamente transferidas pela respectiva empresa como pessoal-chave. Condição indispensável para a admissão de cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego era que lhes tivesse sido concedida autorização prévia de emprego no território do Estado membro visado; se tal fosse exigido pelo Estado membro, os requerentes deveriam possuir uma autorização de residência; tratando-se de nacionais de países terceiros sujeitos à obrigação de visto, deveriam igualmente ser titulares de vistos válidos. Em princípio, a autorização de emprego inicial era limitada a um emprego num lugar específico e junto de uma determinada entidade patronal. Os trabalhadores sazonais seriam admitidos por um prazo máximo de seis meses por cada período de doze meses, devendo permanecer fora do território dos Estados membros pelo menos durante seis meses antes de nele poderem ser readmitidos para efeitos de emprego. Os estagiários seriam admitidos por um período inicial máximo de um ano, prolongável pelo tempo necessário para adquirir a qualificação profissional em causa. Os outros cidadãos de países terceiros admitidos no território dos Estados membros para efeitos de emprego apenas seriam admitidos por um período inicial igual ou inferior a quatro anos. Um visitante ou estudante, que já se encontrasse no território de um Estado membro, não poderia em princípio ser autorizado a prolongar a estadia para ocupar ou procurar um emprego, devendo regressar ao seu país uma vez terminada a visita ou os estudos. Em princípio, um estagiário, um prestador de serviços ou um assalariado de um prestador de serviços admitido num Estado membro não poderia ser autorizado a prolongar a sua estadia em regime de emprego autorizado, excepto no

caso de o prolongamento da estadia se destinar a concluir a formação ou a actividade contratual para a qual tivesse sido admitido. Um trabalhador sazonal não seria autorizado a prolongar a sua estadia para ocupar um emprego de tipo diferente, mas apenas para concluir o trabalho que houvesse sido objecto da autorização inicial, numa duração total não superior a seis meses por cada período de doze meses. Os demais trabalhadores poderiam ser autorizados a prolongar o período de estadia para efeitos de emprego autorizado apenas se continuassem a preencher as condições inicialmente exigidas no momento da admissão. Os princípios enunciados não impediam os Estados membros de continuar a admitir cidadãos de países terceiros para efeitos de emprego ao abrigo de convénios anteriormente celebrados a favor de cidadãos de um país terceiro com o qual mantivessem relações particularmente estreitas, mas estes assumiram o compromisso de renegociar rapidamente esses convénios no espírito desta resolução.

A Resolução do Conselho de 30 de Novembro de 1994, relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados membros a fim de aí exercerem uma actividade profissional independente¹²⁰⁰, reconheceu os benefícios da admissão de trabalhadores independentes para as economias de acolhimento, mas sublinhou a necessidade de evitar, por um lado, a admissão de indivíduos cuja actividade económica não se revista de qualquer interesse económico e, por outro, a admissão como trabalhadores independentes de pessoas que procuram um emprego por conta de outrem. O Conselho elencou, também aqui, um conjunto de princípios, não susceptíveis de flexibilização, por que deveriam pautar-se as políticas internas aplicadas pelos Estados membros em relação aos nacionais de países terceiros que desejassem ser admitidos ou autorizados a permanecer no seu território para aí trabalharem como independentes. Os Estados membros poderiam admitir, de acordo com as respectivas exigências e se estivessem preenchidos os requisitos gerais do direito de admissão e residência, a entrada no seu território de nacionais de países terceiros que desejassem exercer uma actividade profissional independente se se comprovasse que essa actividade produziria benefícios (investimento, inovação, transferência de tecnologia, criação de postos de trabalho) para a economia do país ou correspondia a uma actividade artística independente relevante. No processo de admissão, deveriam estar vigilantes a fim de evitar que fossem admitidas como independentes pessoas que manifestamente pretendiam trabalhar por conta de outrem ou cuja participação ou função de direcção correspondesse a uma relação de trabalho disfarçada por conta de outrem. O pedido

¹²⁰⁰ Jornal Oficial nº C 274 de 19 de Setembro de 1996.

de autorização devia ser acompanhado de informações que permitissem comprovar que a actividade projectada preenchia as condições exigidas e de documentos comprovativos de que a actividade seria exercida em conformidade com a legislação nacional aplicável nessa matéria. A autorização para exercer uma actividade profissional independente seria pessoal e intransmissível e concedida por escrito, segundo o disposto nas leis nacionais sobre estrangeiros. A validade da autorização inicial podia ser limitada no tempo, sendo possível requerer, posteriormente, uma prorrogação e/ou uma validade ilimitada, desde que continuassem a estar preenchidas as condições de acesso previstas na legislação nacional. Os Estados membros poderiam proceder a controlos para averiguar a realidade da actividade exercida, a sua conformidade com a actividade autorizada e a possibilidade de o interessado prover o seu sustento mediante rendimentos auferidos com essa actividade. Os Estados membros podiam ainda autorizar, nas condições previstas na respectiva legislação nacional, o acesso ao seu território de nacionais de Estados terceiros que nele pretendessem prestar serviços, autorizando-os a levar a cabo as actividades indispensáveis à realização da prestação, entendendo-se aqui por prestador de serviços o trabalhador independente (residente no estrangeiro) cujos serviços tivessem sido requeridos por uma pessoa residente num Estado membro para efectuar, mediante remuneração, uma tarefa precisa e de duração limitada. À pessoa que se encontrasse já no território de um Estado membro como estudante, estagiário, trabalhador sazonal, prestador de serviços, trabalhador contratado ou por quaisquer outros motivos, não seria, por norma, concedida autorização para se instalar como trabalhador independente. Havia, em princípio, que evitar que pessoas autorizadas a entrar no território para exercerem uma actividade profissional independente iniciassem posteriormente uma relação de trabalho por conta de outrem, ainda que os Estados membros pudessem permitir que os trabalhadores independentes, titulares de um direito de residência de longa duração ou permanente, procurassem obter uma autorização de trabalho com vista a um emprego como trabalhadores por conta de outrem. O cônjuge do trabalhador independente e os seus filhos solteiros que não tivessem atingido a maioridade seriam, em princípio, autorizados a juntarem-se a este. A Resolução não obstava a que um Estado membro se reservasse o direito de admitir, nos termos da respectiva legislação nacional, nacionais de países terceiros que fizessem investimentos substanciais no comércio e na indústria desse Estado, sempre que existissem motivos económicos fortes.

A Resolução do Conselho de 26 de Junho de 1997, relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros¹²⁰¹, fixou em benefício destes um conjunto de garantias mínimas, atenta a sua particular vulnerabilidade, mas não deixou de sublinhar que a sua presença no território dos Estados membros deve revestir carácter temporário, pelo que incumbiu os Estados de repatriar os menores (não admitidos como refugiados) para os respectivos países de origem ou para um país terceiro que esteja disposto a admiti-los, sem pôr em perigo a sua segurança, procurando encontrar, sempre que possível, as pessoas por eles responsáveis e reagrupá-los. Em causa estão os indivíduos de idade inferior a 18 anos que entrem no território dos Estados membros não acompanhados por um adulto por eles responsável, por lei ou por costume, ou sejam abandonados após a entrada (artigo 1.º). Nos termos das respectivas legislações e práticas, os Estados membros poderão recusar a admissão na fronteira aos menores não acompanhados, nomeadamente aos que não possuam os documentos e autorizações exigidos para esse efeito; devendo tomar as medidas adequadas neste contexto para impedir a entrada ilegal dos menores não acompanhados e cooperar por forma a impedir a sua entrada e permanência irregulares no respectivo território (artigo 2.º, números 1 e 2). Caso um menor não seja autorizado a prolongar a sua estadia num determinado Estado membro, esse Estado só poderá reconduzi-lo ao seu país de origem ou a um país terceiro que esteja disposto a admiti-lo se, à chegada, lhe forem prestados o acolhimento e a assistência adequados, de acordo com as suas necessidades etárias e o seu grau de independência; enquanto o repatriamento se revelar impossível nestas condições, os Estados membros deverão, em princípio, possibilitar a permanência do menor no seu território (artigo 5.º, números 1 e 2).

3.2. O estatuto dos nacionais de países terceiros

3.2.1. O mosaico inicial

No longo período que antecedeu Tampere, o estatuto dos nacionais de países terceiros encontrava-se disperso por uma multiplicidade de instrumentos jurídicos¹²⁰², o que, tornando

¹²⁰¹ Jornal Oficial n.º C 221, de 19 de Julho de 1997.

¹²⁰² Cf. Paul CRAIG e Gráinne DE BÚRCA – *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 754; Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp. ; Martin HEDEMANN-ROBINSON – *An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within*

a malha de direitos e deveres praticamente incompreensível, muito contribuía para a, já grande, vulnerabilidade dos seus titulares¹²⁰³. Desde logo, uma boa parte das regras aplicáveis a estes estrangeiros decorria da legislação interna dos Estados membros em que houvessem fixado residência, sendo muito variáveis os requisitos de admissão ao território e de reagrupamento familiar, bem como as condições de acesso ao mercado de trabalho e de naturalização. Caso os seus interesses coincidissem com os de um cidadão da União – por serem membros da sua família ou seus trabalhadores assalariados – os nacionais de países terceiros podiam igualmente beneficiar do Direito Comunitário, ainda que de modo dependente e meramente reflexo. O mosaico era igualmente composto por direitos resultantes de instrumentos jurídicos internacionais, como os acordos de associação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e medidas avulsas adoptadas no quadro da cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos. O Tribunal de Justiça das Comunidades desempenhou, também aqui, um papel importante, apesar do tom contido e cauteloso da sua jurisprudência na matéria¹²⁰⁴, sobretudo na medida em que desentranhou e desenvolveu os direitos individuais contidos nos acordos de associação¹²⁰⁵. Este regime fragmentário e, de certo modo, *ad hoc* pôde perdurar devido à resistência oferecida pelos Estados membros ao propósito de transferir para a Comunidade poderes no domínio da Justiça e Assuntos Internos. Uma relutância espelhada, como nota Helen Staples, na Declaração Geral sobre os Artigos 13.º a 19.º do Acto Único Europeu e a Declaração Política, ambas anexas ao Acto Único, que excluem os nacionais de terceiros Estados do âmbito do art. 14.º do Tratado e enquadram a imigração extra-comunitária num conjunto mais vasto de problemas associados à criminalidade, onde avultam o terrorismo e o tráfico de droga¹²⁰⁶. Esta “má” disposição não impediu, contudo, que, em 1989, o *Documento de Palma* identificasse entre as medidas cuja adopção se afigurava desejável o reconhecimento aos nacionais de países terceiros residentes num Estado membro do direito de circular no território das Comunidades sem necessidade de visto e a abolição dos controlos sobre estes indivíduos nas fronteiras internas.

the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice, in “Common Market Law Review”, 38, 2001, p. 525.

¹²⁰³ Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 285-286.

¹²⁰⁴ Cf. Joseph H. H. WEILER – *Thou shalt not oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals – a critique*, in “European Journal of International Law”, n.º 3, 1992

¹²⁰⁵ Cf. Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

¹²⁰⁶ Cf. Helen STAPLES – *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp.

Quando, como vimos, o Tratado de Amesterdão comunitarizou uma parte significativa do terceiro pilar, incumbiu o Conselho de adoptar medidas no domínio da política de imigração, definindo, nomeadamente, as condições em que haveria de processar-se o reagrupamento familiar e em que os nacionais de países terceiros legalmente residentes num Estado membro poderiam residir noutros Estados membros. Um mandato logo visto como um sinal muito positivo para a viabilidade de assegurar um genuíno estatuto de *denizen* aos residentes de longa duração na União¹²⁰⁷. Não muito tempo depois, o Conselho Europeu reunido em Tampere afirmou a necessidade de a União garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros, argumentando que seria contrário às tradições europeias proceder de modo diferente. Um tratamento justo que requeria uma política de integração vigorosa dirigida a garantir aos nacionais de países terceiros direitos e deveres tanto quanto possível comparáveis aos dos cidadãos europeus, ou seja, o direito de residir, receber instrução e trabalhar como assalariado ou por conta própria, bem como o princípio de não discriminação face aos cidadãos do Estado de residência. A ideia de garantir um estatuto especial aos nacionais de terceiros Estados que são residentes de longa duração havia sido já objecto, em 1996, de uma Resolução do Conselho Europeu¹²⁰⁸, mas a iniciativa não teve repercussões. Foi o Conselho Europeu de Tampere que decididamente definiu a tendência. O compromisso de Tampere foi confirmado pelo Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000, e, de um modo geral, por todos os actores europeus. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, entretanto, incluiu a possibilidade de conceder a liberdade de circulação e de permanência, de acordo com o Tratado de Amesterdão, aos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado membro (artigo 45.º); e, como a Comissão logo veio sustentar, enumerou um bom número de direitos que, em virtude do princípio da universalidade, devem ter-se por reconhecidos a qualquer pessoa independentemente da nacionalidade ou do local de residência¹²⁰⁹.

Tornada prioridade na agenda política¹²¹⁰, a preocupação com a garantia de um tratamento justo aos nacionais de países terceiros legalmente residentes motivou várias medidas e veio a culminar na Directiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro,

¹²⁰⁷ Cf. Steve PEERS – *Building fortress Europe: The development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, 35, 1998, p. 1236.

¹²⁰⁸ Resolução do Conselho de 4 de Março de 1996 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros, residentes de longa duração no território dos Estados membros. Jornal Oficial n.º C 80, de 18 de Março de 1996.

¹²⁰⁹ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

¹²¹⁰ Cf. Martin BALDWIN-EDWARDS – *The emerging European immigration regime: some reflections on its implications for southern Europe*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 4, 1997.

relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, que definiu um conjunto uniforme de direitos e estabeleceu os termos em que passou a ser-lhes permitido circular e residir num Estado membro diferente daquele em que tenham sido inicialmente admitidos. Resta saber se esta Directiva, como aquelas medidas, contribuem efectivamente para uma aproximação significativa entre o estatuto destes nacionais e aquele de que beneficiam os cidadãos da União.

3.2.2. A Directiva sobre reagrupamento familiar

As primeiras propostas avançadas pela Comissão em cumprimento dos marcos de Tampere incidiram sobre o direito ao reagrupamento familiar¹²¹¹, o que bem se compreende atenta a importância da estabilidade familiar dos imigrantes para uma sua boa integração na sociedade de acolhimento e o relevo dos direitos à constituição de uma família e ao respeito pela vida privada e familiar de todos os indivíduos, consagrados pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e objecto de uma vasta jurisprudência do TEDH. Foi necessário, no entanto, esperar vários anos para que o Conselho adoptasse o que veio a ser a Directiva n.º 2003/86/CE, de 22 de Setembro. Esta é aplicável, sem prejuízo de disposições mais favoráveis, quando o requerente do reagrupamento familiar for titular de uma autorização de residência emitida por um Estado membro por prazo de validade igual ou superior a um ano e com uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente, se os membros da sua família forem nacionais de um país terceiro, independentemente do estatuto que tiverem; não são abrangidos os indivíduos que se encontrem a aguardar decisão sobre concessão do estatuto de refugiado, residam no Estado membro ao abrigo de protecção temporária ou uma forma de protecção subsidiária (artigo 3.º).

Os Estados membros devem permitir o reagrupamento com o cônjuge do requerente, bem como com os filhos menores (incluídos os adoptados) de ambos ou de apenas um deles, desde que estejam à sua guarda e a seu cargo; nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Estado membro pode, antes de autorizar a entrada e residência, verificar se estes satisfazem os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional em vigor à data da transposição desta Directiva¹²¹² (artigo 4.º, n.º 1). Em caso de casamento polígamo, se o requerente já tiver um cônjuge que com ele viva

¹²¹¹ COM(1999) 638, de 1 de Dezembro; alterada pela COM(2000) 624, de 10 de Outubro.

¹²¹² Exigência que não pode ser feita aos filhos de refugiados (artigo 10.º, n.º 1).

no território de um Estado membro, o Estado em causa não autorizará o reagrupamento familiar de outro cônjuge; podendo mesmo restringir o reagrupamento de menores nascidos da união do requerente com outro cônjuge (artigo 4.º, n.º 4). A fim de assegurar uma melhor integração e evitar casamentos contra vontade, os Estados membros podem exigir que o requerente e o seu cônjuge tenham uma idade mínima, e no máximo 21 anos, antes de o cônjuge se poder vir juntar ao requerente (artigo 4.º, n.º 5). Os Estados membros podem ainda exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores sejam apresentados antes de completados os 15 anos, se tal for previsto na respectiva legislação nacional em vigor à data da transposição desta Directiva (artigo 4.º, n.º 6). Ao critério dos Estados membros fica a possibilidade de autorizar igualmente o reagrupamento com outros familiares – os ascendentes directos em primeiro grau do requerente ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem; e os filhos solteiros maiores do requerente ou do seu cônjuge, objectivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (artigo 4.º, n.º 2)¹²¹³ – e com o companheiro do requerente, que com este mantenha uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada, bem como os seus filhos menores ou solteiros maiores a cargo (artigo 4.º, n.º 3).

O pedido de reagrupamento familiar deve ser acompanhado de documentos que atestem os laços familiares, podendo os Estados membros proceder a entrevistas e conduzir outras investigações consideradas necessárias para se certificarem da existência desses laços (artigo 5.º, números 1 e 2)¹²¹⁴. O pedido deve ser apresentado e analisado quando os familiares residirem fora do território do Estado membro em que reside o requerente, ainda que os Estados possam, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrem já no seu território (artigo 5.º, n.º 3). As autoridades competentes devem notificar por escrito a decisão tomada à pessoa que apresentou o pedido, logo que possível e em todo o caso no prazo de nove meses a contar da

¹²¹³ Quando o requerente seja refugiado, os Estados membros podem autorizar o reagrupamento a ainda outros familiares, desde que estes se encontrem a cargo do refugiado (artigo 10.º, n.º 2). Se o refugiado for um menor não acompanhado, os Estados membros devem permitir a entrada e residência dos seus ascendentes directos em primeiro grau, sem ser necessário que os ascendentes estejam a cargo do refugiado e não tenham apoio familiar no país de origem [artigo 10.º, n.º 3, alínea a)]; ainda na hipótese de o refugiado ser um menor não acompanhado, os Estados membros podem permitir a entrada e residência do tutor legal do menor ou de qualquer outro familiar, caso o refugiado não tenha ascendentes directos ou não seja possível localizá-los [artigo 10.º, n.º 3, alínea b)].

¹²¹⁴ Quando um refugiado não puder apresentar documentos oficiais que comprovem a relação familiar, os Estados membros devem tomar em consideração outro tipo de provas da existência dessa relação, avaliadas de acordo com a legislação nacional, sendo que uma decisão de indeferimento não pode fundar-se exclusivamente na falta de documentos comprovativos (artigo 11.º, n.º 2).

data da apresentação do pedido, salvo circunstâncias excepcionais que justifiquem uma prorrogação do prazo; a decisão de indeferimento do pedido deve ser fundamentada (artigo 5.º, n.º 4). Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares, bem como retirar ou não renovar uma autorização de residência, por razões de ordem, segurança ou saúde públicas; ainda que as doenças ou incapacidades surgidas após a emissão da autorização de residência não possam, por si só, constituir justificação para a recusa da renovação da autorização de residência ou para o afastamento do território pela autoridade competente do Estado membro em causa (artigo 6.º). Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado membro pode exigir ao requerente provas de que este dispõe de alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas de segurança e salubridade em vigor nesse Estado; de um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado membro em causa para os próprios nacionais; e de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado (artigo 7.º, n.º 1)¹²¹⁵. Os Estados membros podem ainda exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional; medidas só exigíveis aos refugiados e seus familiares depois de lhes ser concedido o reagrupamento familiar (artigo 7.º, n.º 2). Os Estados membros podem também exigir que o requerente tenha residido legalmente no respectivo território, durante um período não superior a dois anos, antes de os seus familiares se lhe virem juntar; e podem mesmo, se a respectiva legislação nacional o prever à data da aprovação desta Directiva, impor um período de espera, não superior a três anos, entre a apresentação do pedido de reagrupamento e a emissão de uma autorização de residência em favor dos familiares (artigo 8.º)¹²¹⁶.

O Estado membro que autorize o reagrupamento familiar deve emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano e renovável; em princípio, o prazo de validade das autorizações de residência concedidas a familiares não excede a data de validade da autorização de residência de que é titular o requerente do reagrupamento (artigo 13.º). Os familiares do requerente têm direito, nas

¹²¹⁵ Salvo tratando-se do reagrupamento de refugiado com o respectivo cônjuge e/ou filhos menores. Mesmo aqui, porém, os Estados membros poderão exigir prova de condições de alojamento, seguro de doença e rendimentos, sempre que o reagrupamento familiar seja possível num país terceiro com o qual o requerente e/ou o seu familiar mantenham vínculos especiais; e quando o pedido de reagrupamento não seja apresentado no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado (artigo 12.º, n.º 1).

¹²¹⁶ Tratando-se de refugiados, os Estados membros não devem exigir que o requerente tenha residido no respectivo território durante um período determinado antes de os seus familiares se lhe virem juntar (artigo 12.º, n.º 2).

mesmas condições que este, à educação, à actividade profissional por conta própria ou por conta de outrem, à orientação, à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem profissionais (artigo 14.º, n.º 1). Os Estados membros podem decidir as condições ao abrigo das quais os familiares exercem actividades por conta própria ou por conta de outrem, devendo fixar um prazo, nunca superior a 12 meses, durante o qual os Estados podem analisar a situação do seu mercado de trabalho antes de autorizarem aquele exercício (artigo 14.º, n.º 2). Os Estados membros podem igualmente limitar o acesso ao emprego por conta própria ou por conta de outrem dos ascendentes directos em primeiro grau ou dos filhos solteiros maiores (artigo 14.º, n.º 3). O mais tardar após cinco anos de residência, o cônjuge do requerente do reagrupamento ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto e os filhos que tiverem atingido a maioridade terão direito, mediante pedido se exigido, a uma autorização de residência autónoma; mas os Estados membros podem restringir a concessão da autorização de residência ao cônjuge ou companheiro em caso de ruptura dos laços familiares (artigo 15.º, n.º 1). Em caso de viuvez, divórcio, separação ou óbito de ascendentes ou descendentes directos em primeiro grau, poderá ser concedida, mediante pedido se exigido, uma autorização de residência autónoma a pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar; devendo os Estados membros aprovar disposições que garantam a concessão de uma autorização de residência autónoma sempre que se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis (artigo 15.º, n.º 3).

Os Estados membros podem indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar, bem como retirar ou não renovar a autorização de residência de um familiar, quando as condições estabelecidas nesta Directiva não forem ou tiverem deixado de ser cumpridas; quando o requerente e os seus familiares não tiverem ou tiverem deixado de ter uma vida conjugal ou familiar efectiva; quando se verificar que o requerente ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto é casado ou mantém relação estável e duradoura com outra pessoa; e ainda quando se demonstre que foram utilizadas informações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados, ou cometido qualquer outro tipo de fraude; e que o casamento, a parceira ou a adopção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num Estado membro (artigo 16.º, números 1 e 2). Os Estados membros podem também retirar ou não renovar autorização de residência de um familiar quando tiver expirado o direito de residência do requerente do reagrupamento e o familiar não beneficiar ainda do direito a uma autorização de residência autónoma (artigo 16.º, n.º 3). Os Estados membros devem assegurar-se de que o requerente do reagrupamento e/ou os seus familiares tenham o direito de interpor recurso em caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, de

não renovação ou retirada da autorização de residência ou em caso de decisão de afastamento (artigo 18.º).

3.2.3. A Directiva sobre o estatuto de residente de longa duração

A Directiva n.º 2003/109/EC, do Conselho, estabeleceu um estatuto comum de residente de longa duração, fixando os critérios para a sua aquisição bem como os direitos a ele associados (com base na igualdade de tratamento relativamente aos cidadãos da União), de modo a permitir que os nacionais de países terceiros legalmente residentes possam adquirir e beneficiar do referido estatuto em condições muito semelhantes em todos os Estados membros¹²¹⁷. O estatuto pretende-se aberto a todos os nacionais de países terceiros legalmente residentes no território de um Estado membro e aí instalados de forma duradoura; ainda que a sua concessão não seja, de modo algum, automática. Os titulares do estatuto beneficiam da igualdade de tratamento numa série de domínios e do direito de residirem noutros Estados membros, para além de uma protecção reforçada contra a expulsão, mas não lhes é reconhecido o direito de voto nem o de acederem à nacionalidade do Estado membro onde residam, por, como explica a Comissão, o Tratado CE não oferecer uma base jurídica específica para tratar destas matérias – o direito de voto apenas admite a ingerência comunitária no que diz respeito às eleições municipais e europeias e somente a favor dos cidadãos da União, enquanto que o acesso à nacionalidade é um domínio privilegiado e exclusivo da competência nacional¹²¹⁸.

A Directiva confere três categorias distintas de direitos, correspondentes a três diferentes estádios do gozo do estatuto de residente de longa duração. Num primeiro estágio, anterior à aquisição do estatuto, é reconhecido o direito, titulado por todos os nacionais de países terceiros que tenham residido legalmente e de forma continuada no território de um Estado membro, a apresentar um requerimento para obtenção do estatuto de residente de longa duração. De acordo com o memorando explicativo junto à proposta da Comissão, o estatuto é atribuído automaticamente desde que reunidos os requisitos de aquisição, pelo que a administração não goza de discricionariedade. Atento, porém, o leque de requisitos definidos, dificilmente poderá considerar-se que a aquisição do estatuto é automática. Os requisitos são: um período de 5 anos de residência legal, imediatamente anterior à apresentação do

¹²¹⁷ Cf. texto da proposta de Directiva no documento COM(2001) 127, de 13 de Março.

¹²¹⁸ COM(2001) 127, de 13 de Março.

requerimento, que não tenha sido interrompido por mais de 6 meses consecutivos ou 10 meses alternados (artigo 4.º); prova de que o requerente dispõe de rendimentos estáveis e regulares, suficientes para se manter a si e à sua família sem recurso ao sistema de segurança social do Estado membro em causa, e de seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos para os nacionais do Estado membro em causa (artigo 5.º, n.º 1); inexistência de razões de ordem ou de segurança pública contrárias à aquisição do estatuto (artigo 6.º); preenchimento de condições de integração, quando o Estado membro o requeira (artigo 5.º, n.º 2). Nem todos os períodos de residência contam para o preenchimento dos 5 anos exigidos – os períodos de residência a título temporário (trabalhadores sazonais, trabalhadores colocados para prestação de serviços transfronteiriços, exercício de missões consulares ou diplomáticas) não contam de todo; os períodos de residência para prossecução de estudos ou formação vocacional contam pela metade (artigo 4.º, n.º 2).

Como foi observado pelo Comité Económico e Social no seu parecer sobre a proposta da Comissão, a fórmula “rendimentos regulares e estáveis” é ambígua e pode resultar em decisões arbitrárias por parte dos Estados membros. De acordo com este parecer, os requisitos de rendimentos económicos e seguro de saúde deveriam ser eliminados, uma vez que o estatuto de residente de longa duração deve ser atribuído apenas com base no período de residência legal. O Comité Económico e Social critica igualmente o facto de os períodos de ausência permitidos serem demasiado curtos, sobretudo atento o interesse da União em que os nacionais de países terceiros participem em actividades económicas nos respectivos países de origem. Problemática pode afigurar-se também a cláusula de integração, instituída no artigo 5.º, n.º 2, que não fazia parte da proposta da Comissão. No seu encontro de Outubro de 2002, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos e Protecção Civil) afirmou que, no que toca à questão da integração, uma larga maioria de delegações manifestou preferência pela possibilidade de os Estados membros imporem como condição para a aquisição do estatuto de residente de longa duração que os requerentes cumpram medidas de integração de acordo com as leis nacionais. O Parlamento Europeu apontara precisamente neste sentido, ao propor emendas à proposta da Comissão – o principal critério para adquirir o estatuto de residente de longa duração deveria ser a duração da residência no território de um Estado membro; todavia, deve ser dado o devido peso aos progressos feitos no sentido da integração, mediante esforços para aprender a língua do Estado membro em causa. Autorizar os Estados membros a impor o cumprimento de medidas de integração, sem quaisquer critérios ou linhas de orientação sobre o que estas possam implicar, parece-nos abrir um campo de decisão discricionária excessivamente vasto, muito capaz de prejudicar/precluir o direito ao estatuto de residente de

longa duração. Como observa a Comissão na sua *Comunicação sobre Imigração, Integração e Emprego*, continuam a ser amplamente debatidos ao nível europeu a natureza dos programas de integração e o tipo de medidas de integração que devem ser adoptadas. Um aspecto muito discutido é o de saber se o não cumprimento deve conduzir, em último termo, à revogação da autorização de residência. Note-se que o cumprimento de medidas de integração pode também ser exigido pelo segundo Estado membro quando aceita a candidatura a uma autorização de residência por parte de um titular do estatuto de residente de longa duração; mas a prova desse cumprimento não pode ser exigida se o nacional de país terceiro já tiver cumprido medidas de integração para obtenção do estatuto de residente de longa duração (ainda que o Estado membro possa exigir que os indivíduos em causa frequentem cursos de língua). Quase parece que o que é exigido a estes indivíduos é que eles respeitem a “cultura europeia” a que o Comité das Regiões, no seu parecer sobre a proposta da Comissão, faz referência. Ainda que secundemos esta concepção holística da integração adoptada pela Comissão, não podemos deixar de observar que o facto de um indivíduo cumprir as medidas de integração de um Estado membro não significa que ele será igualmente capaz de o fazer num segundo Estado. Parece que a ideia subjacente é a de que, atenta a existência de um lastro axiológico comum aos Estados membros, bastará sujeitar os candidatos a um teste deste tipo.

Num segundo estágio, uma vez obtido o estatuto de residente de longa duração, este corresponde aos seguintes direitos: o direito a um estatuto permanente, acompanhado pela correspondente autorização de residência para residentes de longa duração, válida por 5 anos e automaticamente renovável (artigo 8.º); o direito à igualdade de tratamento com os nacionais do Estado membro em que residem no que respeita ao acesso a actividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem, às condições de trabalho (incluindo despedimento e remuneração), ao ensino e formação profissional (incluindo subsídios e bolsas de estudo), ao reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos, à segurança social (cobrindo, pelo menos, rendimento mínimo, assistência na doença, gravidez e cuidados prolongados), a benefícios fiscais, ao acesso a bens e serviços à disposição do público e a alojamento, a liberdade de associação e filiação sindical, ao livre acesso ao território do Estado membro em causa (artigo 11.º); o direito a protecção reforçada contra expulsão, traduzido em especiais garantias processuais e nos direitos a recurso judicial contra decisão de expulsão e a apoio judiciário quando seja provada falta de recursos (artigo 12.º); o direito a ser readmitido pelo Estado membro que lhe conferiu o estatuto de residente de longa duração, quando expulso de um segundo Estado membro onde este tenha exercido o direito de residência, sem prejuízo da possibilidade de se deslocar para um terceiro Estado membro

(artigo 22.º, números 2 e 5); direito de residir num outro Estado membro da União (artigo 14.º).

Estes direitos conhecem, no entanto, limitações consideráveis. O estatuto de residente de longa duração, apesar de permanente, pode ser retirado (para além das situações de fraude, de expulsão, em que o indivíduo constitua uma ameaça para a ordem pública ou esteja ausente por mais de 6 anos) no caso de uma ausência de 12 meses consecutivos do território da Comunidade (artigo 9.º). A proposta da Comissão era de um período de 2 anos e, mesmo aí, o Comité Económico e Social, no seu parecer, criticou a solução por entender que prejudicaria a possibilidade de os nacionais de países terceiros participarem em actividades económicas nos seus países de origem, o que contradiz o compromisso da Comissão em encorajar a mobilidade dos migrantes entre o seu Estado europeu de residência e o Estado de origem. A única salvaguarda oferecida a estes indivíduos reside no facto de o Estado membro dever estabelecer um procedimento facilitado para a reacquirição do estatuto de residente de longa duração (artigo 9.º, n.º 5). Por outro lado, pode objectar-se, como fez o Comité Económico e Social, que a lista de domínios em que os residentes de longa duração beneficiam necessariamente de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado membro onde residam é muito limitada. Também o Parlamento Europeu considerou tratar-se de um elenco insuficiente, propondo a junção das seguintes áreas: acesso ao direito e aos tribunais, participação na vida comunitária a nível local, exercício de actividades culturais e religiosas, direitos consagrados na Carta de Direitos Fundamentais e aplicáveis a todas as pessoas residentes na União; sugeriu, inclusive, que os Estados membros alarguem o benefício da igualdade de tratamento a domínios não referidos no parágrafo 1, tal como a participação activa na vida política, incluindo direitos de voto nas eleições locais e europeias. A Directiva acabou por incluir uma cláusula geral aberta, tal como sugerido pelo Comité, permitindo que os Estados membros decidam conceder o acesso a outros benefícios nos domínios elencados no n.º 1 do artigo 11.º e conceder igualdade de tratamento mesmo em domínios aí não referidos (artigo 11.º, n.º 5). Entretanto, os Estados membros podem restringir a igualdade de tratamento com os seus nacionais numa série de circunstâncias – podem, desde logo, manter as restrições no acesso ao emprego ou actividades por conta própria sempre que, de acordo com legislação nacional ou comunitária já em vigor, essas actividades sejam reservadas para os seus nacionais ou cidadãos da União ou do Espaço Económico Europeu [artigo 11.º, n.º 3, alínea a)]; e podem, por outro lado, exigir prova de adequada capacidade linguística para acesso à educação e formação, para além de poderem sujeitar o acesso à universidade ao preenchimento de requisitos educacionais específicos [artigo 11.º, n.º 3, alínea b)]. O direito a

ser readmitido pelo primeiro Estado membro não é ilimitado, uma vez que existe a possibilidade de o segundo Estado membro decidir expulsar o indivíduo do território da União, com fundamento em motivos sérios de ordem e segurança públicas (artigo 22.º, n.º 3). O direito a residir num outro Estado membro é, mais uma vez, um direito a requerer a autorização de residência, por um período superior a 3 meses, num segundo Estado membro. A autorização de residência pode ou não ser concedida, dependendo do preenchimento de um ulterior conjunto de requisitos, semelhante aos exigidos para a obtenção do estatuto de residente de longa duração: rendimentos estáveis e regulares, seguro de saúde e sujeição a medidas de integração (artigos 14.º e 15.º). Os Estados membros podem recusar autorizações de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração ou seus familiares quando a pessoa em causa constitua uma ameaça para a ordem, segurança ou saúde públicas (artigos 17.º e 18.º). Para além disso, a autorização de residência pode não ser renovada ou ser retirada – com possível expulsão do território do segundo Estado membro – sempre que razões de ordem e segurança públicas o exijam, quando as condições para a residência já não forem preenchidas e quando o nacional de país terceiro se encontre a residir ilegalmente no Estado membro em questão (artigo 22.º). Muito importante (sobretudo porque este preceito pode explicar a remoção do regime de privilégio aos estrangeiros lusófonos na lei portuguesa), este direito não é conferido aos nacionais de países terceiros que tenham obtido o seu estatuto de residentes de longa duração através de um regime mais favorável do que o estabelecido nesta Directiva (artigo 13.º). A Directiva deixa muito espaço aos Estados membros para erguerem obstáculos a este direito de residência – o mercado de trabalho pode determinar a aplicação de procedimentos nacionais relativos aos requisitos para preencher as vagas ou exercer actividades por conta própria, bem como preferência por cidadãos da União; para além de poderem, muito simplesmente, manter as restrições já definidas na respectiva legislação nacional em vigor ao tempo da adopção desta Directiva (artigo 14.º, números 3 e 4).

Um terceiro estágio corresponde à fase subsequente à autorização de residência num segundo Estado membro. Aqui, os titulares do estatuto de residente de longa duração têm direito a igualdade de tratamento face aos nacionais do Estado membro em que residam no acesso ao emprego ou ao exercício de actividades por conta própria, nas condições de trabalho, no acesso à educação e formação profissional, incluindo bolsas de estudo, no reconhecimento de diplomas, certificados e outras qualificações profissionais, segurança e assistência social (cobrindo, pelo menos, rendimento mínimo, assistência na doença, gravidez, cuidados prolongados), benefícios fiscais, acesso a bens e serviços, liberdade de associação, livre acesso ao território do Estado em causa (artigo 21.º, n.º 1). Têm igualmente direito ao

reagrupamento familiar com os membros da família nuclear, desde que a família já estivesse constituída no primeiro Estado membro (artigo 16.º). Os familiares têm o direito de obter do segundo Estado membro autorizações de residência renováveis válidas pelo mesmo período que o residente de longa duração e, logo que recebam esta autorização, têm o direito, do mesmo modo que o residente de longa duração, de acesso à educação, emprego e exercício de actividade por conta própria e orientação profissional (artigo 21.º, n.º 3). O titular do estatuto de longa duração pode obter, reunidos os requisitos, idêntico estatuto junto do segundo Estado membro, que irá substituir o conferido pelo primeiro Estado (artigo 23.º). Quanto a este terceiro estágio, voltam a justificar-se as observações feitas a propósito da estreiteza do elenco de domínios em que deve valer a igualdade de tratamento. No que respeita ao direito de reagrupamento familiar, o seu exercício pode ser condicionado pela apresentação, junto com o requerimento, de prova de que dispõem de recursos estáveis e regulares suficientes para se manterem sem recurso à assistência social do Estado membro requerido, bem como seguro de doença com cobertura de todos os riscos no segundo Estado membro (artigo 16.º, n.º 4). Os Estados membros podem decidir, de acordo com a respectiva legislação interna, quais as condições em que os familiares poderão exercer actividades assalariadas ou por conta própria (artigo 21.º, n.º 2).

Em qualquer dos estádios, os residentes de longa duração beneficiam de garantias processuais. O direito a um processo célere – a decisão sobre a atribuição do estatuto deve ser tomada tão cedo quanto possível e nunca mais tarde do que 6 meses a contar da data de entrada do requerimento (artigo 7.º, n.º 2); a decisão sobre a autorização de residência deverá ser tomada no prazo máximo de 4 meses (artigo 19.º, n.º 1). O direito a serem informados, quando se candidatem ao estatuto de residentes de longa duração, sobre os seus direitos e deveres ao abrigo da Directiva (artigo 7.º, n.º 2). O direito a serem notificados por escrito da decisão, com o devido fundamento e informação sobre os meios judiciais ao seu dispor e os prazos para actuar (artigo 10.º, n.º 1). O direito a contestar judicialmente decisão que rejeite ou retire o estatuto de residente de longa duração, ou decisão que rejeite, não renove ou retire uma autorização de residência (artigo 10.º, n.º 2).

Certamente constitui um aspecto positivo desta Directiva o facto de ela estabelecer um regime geral que vem substituir o anterior regime fragmentado e *ad hoc* que era aplicado aos nacionais de países terceiros. Todavia, tendo presentes todas as limitações apontadas, diremos que a Directiva desaponta no seu esforço de proporcionar aos nacionais de terceiros países direitos comparáveis com os dos cidadãos europeus. Os termos das Conclusões de Tampere – sublinhando a necessidade de assegurar aos nacionais de países terceiros direitos e deveres

comparáveis ou próximos dos dos cidadãos europeus – e a sugestão entretanto feita pela Comissão de que a Carta de Direitos Fundamentais poderia constituir uma referência para o desenvolvimento pelos Estados membros do conceito de cidadania cívica para os nacionais de países terceiros¹²¹⁹, pareciam indicar a intenção de instituir um estatuto de quase cidadania europeia. Qualquer que tenha sido a intenção subjacente, o certo é que a Directiva n.º 2003/109/EC do Conselho mantém os nacionais de países terceiros longe da *denizenship* definida por Rainer Bauböck e longe de uma posição comparável à dos cidadãos europeus.

3.2.4. Direitos avulsos

Os nacionais de países terceiros titulares de visto de longa duração concedido por um dos Estados membros passaram, por força do Regulamento (CE) n.º 1091/2001 do Conselho, de 28 de Maio, a poder circular livremente no espaço Schengen nos três meses imediatamente subsequentes ao início de validade do visto, período durante o qual o título assume valor simultâneo de visto uniforme de curta duração. Necessário é que a emissão do visto tenha sido realizada na observância das condições e critérios comuns para a concessão de vistos para estadas de curta duração, e que o seu titular preencha as condições de entrada no espaço Schengen, ou seja, possua documento válido que permita a passagem da fronteira, justifique os objectivos e condições da estada e disponha de meios de subsistência suficientes, não esteja indicado para efeitos de não admissão e não seja considerado um risco para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações externas de um dos Estados membros.

O Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de Maio, alargou aos nacionais de países terceiros (bem como aos seus familiares e sobreviventes) em situação regular, que ainda não fossem abrangidos unicamente em virtude da respectiva nacionalidade, as disposições dos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72, relativos à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros das respectivas famílias que se deslocam no interior da Comunidade; sem, no entanto, conferir aos interessados o direito à entrada, estada ou residência num Estado membro, nem o direito de aceder ao respectivo mercado de trabalho. Os nacionais de países terceiros deverão residir legalmente no território de um Estado membro, aqui possuindo, por isso, um direito de residência temporário ou permanente. Contudo, para que o nacional de um

¹²¹⁹ COM(2000) 757, de 22 de Novembro.

país terceiro seja abrangido pelo regulamento num segundo Estado membro, não é obrigatório que satisfaça a condição relativa à residência, podendo encontrar-se em simples deslocação, de acordo com o estabelecido pela legislação nacional quanto à entrada e residência neste Estado. A manutenção do direito às prestações de desemprego está condicionada à inscrição do interessado, como candidato a emprego, nos serviços de emprego de cada um dos Estados membros para onde se desloque, pelo que só beneficia os nacionais de países terceiros que tenham o direito de se inscrever, eventualmente ao abrigo de um título de residência, como candidatos a emprego junto dos serviços de emprego do Estado membro para onde se desloquem e de nele exercerem legalmente uma profissão. Os Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72 não se aplicam às situações em que todos os elementos se circunscrevem a um único Estado membro. Entretanto, num sentido aparentemente contraditório com esta extensão, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, restringe o seu âmbito de aplicação pessoal aos nacionais de um Estado membro, aos apátridas e refugiados residentes num Estado membro que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes (artigo 2.º, n.º 1). O regulamento também se aplica aos sobreviventes de pessoas que tenham estado sujeitas à legislação de um ou mais Estados membros, independentemente da nacionalidade dessas pessoas, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um Estado membro, ou apátridas ou refugiados residentes num dos Estados membros (artigo 2.º, n.º 2).

A Directiva n.º 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas de tráfico de seres humanos e cooperem com as autoridades competentes, confere a estes indivíduos um conjunto de direitos mínimos, ainda que os deixe, no essencial, numa situação extremamente precária, uma vez que o título de residência lhes pode ser retirado pelo simples facto de as autoridades competentes decidirem arquivar os procedimentos, mesmo que a sua colaboração tenha sido total e irrepreensível [artigo 14.º, alínea e)]. Quando as autoridades competentes dos Estados membros considerarem que um nacional de um país terceiro pode ser abrangido por esta Directiva, devem informar a pessoa em causa das possibilidades que esta lhe confere (artigo 5.º). Estas pessoas beneficiam de um prazo de reflexão, que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infracções, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes; durante este prazo de reflexão, e enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem, têm acesso a meios de subsistência e a tratamento médico urgente, a assistência jurídica e de tradução, para além de

não poder ser executada contra elas qualquer medida de afastamento (artigo 6.º, números 1 e 2). Os Estados membros podem, todavia, a todo o tempo, pôr termo ao prazo de reflexão, se as autoridades competentes tiverem determinado que a pessoa em causa reatou activa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores das infracções, ou por razões ligadas à ordem pública e à protecção da segurança interna (artigo 6.º, n.º 4). Enquanto não for emitido o título de residência, os Estados membros devem garantir que seja proporcionado, às pessoas que não disponham de recursos suficientes, um nível de vida susceptível de assegurar a sua subsistência e o acesso a tratamento médico urgente; e velar pela satisfação das necessidades específicas das pessoas mais vulneráveis, incluindo o recurso a assistência psicológica; devem igualmente ter na devida conta a segurança e a protecção desta pessoas, prestando-lhes, se necessário, assistência de tradução e interpretação, bem como assistência jurídica (artigo 7.º). Após a emissão do título de residência, os Estados membros devem velar por que seja dado aos seus portadores que não disponham de recursos suficientes, pelo menos o tratamento previsto no artigo 7.º, devendo prestar a necessária assistência médica ou outra àqueles que tenham necessidades específicas, tais como as mulheres grávidas, os deficientes e as vítimas de violência sexual ou de outras formas de violência (artigo 9.º). As condições de acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação são definidas pelos Estados membros (artigo 11.º). Será, de qualquer modo, proporcionado aos portadores do título de residência o acesso a programas ou regimes já existentes cujo objectivo seja ajudar aqueles nacionais a retomar uma vida social normal e que incluam, se necessário, cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais ou a preparação do seu regresso assistido ao país de origem; podendo os Estados membros subordinar a emissão ou renovação do título de residência à participação nestes programas ou regimes (artigo 12.º). Caso os Estados membros decidam aplicar esta Directiva a vítimas menores, deverão tomar devidamente em consideração o interesse superior da criança e adequar o procedimento à sua idade e maturidade (prolongando o prazo de reflexão, por exemplo); para além de lhes concederem o acesso ao sistema educativo (pelo menos ao sistema de educação público) nas mesmas condições que aos seus nacionais e, tratando-se de menores desacompanhados, garantirem a sua representação legal (artigo 10.º). Apesar de esta Directiva ser explicada pela concepção da pessoa objecto de tráfico como vítima e já não mero imigrante clandestino, o interesse prioritário do regime instituído parece ser o sucesso das investigações e dos processos judiciais, não tanto a protecção de pessoas extremamente fragilizadas. O título de residência só é emitido se os Estados membros considerarem oportuno prorrogar a permanência da pessoa no território, tendo em conta o interesse que

representa para as investigações ou os processos judiciais [artigo 8.º, n.º 1, alínea a)]; o título não será renovado se os procedimentos relevantes tiverem sido encerrados por decisão das autoridades competentes (artigo 13.º, n.º 1) e pode ser retirado a todo o tempo se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão e, nomeadamente, se as autoridades responsáveis decidirem arquivar os procedimentos ou por razões relacionadas com a ordem pública e a protecção da segurança interna [artigo 14.º, alíneas e) e c)].

A Directiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, reconhece aos nacionais de países terceiros que já tenham sido admitidos como estudantes do ensino superior e que se candidatem a frequentar noutro Estado membro parte de um programa de estudos já iniciado (ou a complementá-lo com um programa de estudos afins noutro Estado membro) o direito de serem admitidos pelo segundo Estado membro num prazo que não impeça o prosseguimento dos estudos em causa. Os interessados devem, todavia, preencher, no que se refere ao segundo Estado membro, as condições gerais (documento de viagem válido, seguro de doença, aceitação por estabelecimento de ensino superior, alojamento e recursos suficientes, etc.); fornecer todas as provas documentais do seu percurso académico e demonstrar que o programa de estudos que pretendem frequentar é efectivamente complementar daquele que já realizaram; participar num programa de intercâmbio comunitário ou bilateral ou terem sido admitidos como estudantes num Estado membro durante um período não inferior a dois anos (artigo 8.º, n.º 1). Aos estudantes do ensino superior é reconhecido o direito de exercer uma actividade económica por conta de outrem, fora do período consagrado ao programa de estudos e sob reserva das regras e condições aplicáveis à actividade pertinente no Estado membro de acolhimento; pode ainda ser-lhes autorizado o exercício de uma actividade económica por conta própria (artigo 17.º, n.º 1). Cada Estado membro deverá fixar o número máximo de horas por semana ou de dias ou meses em que a actividade económica é autorizada, o qual não deverá ser inferior a 10 horas por semana ou ao equivalente em dias ou meses por ano (artigo 17.º, n.º 2). O Estado membro de acolhimento poderá, no entanto, restringir o acesso a actividades económicas durante o primeiro ano de residência (artigo 17.º, n.º 3); e exigir dos estudantes que declarem o exercício de uma actividade económica junto das autoridades competentes (artigo 17.º, n.º 4). Todos os nacionais de países terceiros abrangidos por esta Directiva beneficiam de garantias processuais traduzidas no dever de resposta atempada de modo a não impedir o prosseguimento dos estudos; no dever de notificação das decisões aos interessados, com indicação das eventuais vias de recurso e

respectivos prazos; no direito de interpor recurso contra decisões que rejeitem ou retirem uma autorização de residência (artigo 18.º).

A Directiva n.º 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica, reconhece aos investigadores o direito de dar aulas em conformidade com a legislação nacional (artigo 11.º); o direito de beneficiar de igualdade de tratamento em relação aos nacionais no que diz respeito ao reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais, às condições de trabalho, incluindo as condições de remuneração e de despedimento, aos regimes da segurança social, aos benefícios fiscais e ao acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público (artigo 12.º); bem como o direito de efectuar parte do seu projecto de investigação noutro Estado membro, ainda que aqui sujeito ao cumprimento das condições gerais de admissão relativamente ao segundo Estado membro (artigo 13.º). No caso de um Estado membro decidir conceder uma autorização de residência aos membros da família de um investigador, esta deve ter o mesmo período de validade da autorização de residência emitida a favor do investigador, na medida em que o período de validade dos seus documentos de viagem o permita; a emissão da autorização de residência a favor de membros da família do investigador admitido num Estado membro não fica sujeita ao requisito de um período mínimo de residência do investigador (artigo 9.º). Os investigadores beneficiam de garantias processuais traduzidas no dever de as autoridades competentes tomarem uma decisão sobre o pedido logo que possível e, se necessário, estabelecerem uma tramitação acelerada, bem como no dever de notificação das decisões que lhes digam respeito, com indicação das eventuais vias de recurso e respectivos prazos, e no direito de interpor recurso contra decisões que indefiram um pedido ou retirem uma autorização de residência (artigo 15.º).

III. As migrações no quadro da CPLP

1. Circulação e cidadania

Também na agenda política da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa as migrações internacionais ocupam um lugar prioritário, ainda que aqui, como bem se compreende atento o estágio de desenvolvimento da organização, estejam em causa sobretudo as migrações intracomunitárias, cuja facilitação é tida como correlato da cidadania lusófona sonhada para um breve futuro (esta, por seu turno, é dita condição indispensável para uma boa integração dos seus portadores no Estado de acolhimento¹²²⁰). O propósito de facilitar a circulação dos cidadãos dos países membros no espaço da CPLP foi assumido logo na Declaração Constitutiva da Comunidade, a par do ensejo de promover, sem prejuízo dos compromissos internacionais assumidos pelos países membros, medidas visando a resolução dos problemas enfrentados pelas comunidades imigradas nos países membros, bem como a coordenação e o reforço da cooperação no domínio das políticas de imigração. O binómio cidadania/circulação veio a ser oficialmente assumido em Julho de 2000, quando os ministros dos negócios estrangeiros e das relações exteriores da CPLP, reunidos em Maputo, emitiram aquela que seria a primeira de várias resoluções sobre “cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP”. Nesta primeira resolução, foi decidido constituir um grupo de trabalho, formado por representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores e dos Ministérios sectoriais competentes dos Estados membros, com a incumbência de definir medidas destinadas a facilitar a circulação de pessoas no espaço da CPLP e de propor disposições sobre a equiparação de direitos sociais e políticos entre os cidadãos da Comunidade. Um dos aspectos a considerar pelo grupo de trabalho era, já ao tempo, a criação, preconizada pelos ministros responsáveis pela segurança da CPLP, de um Observatório de Fluxos Migratórios, para a recolha de elementos e dados estatísticos que pudessem vir a constituir o suporte de uma política estruturada e coerente em matéria de circulação de pessoas.

¹²²⁰ Cf. Jorge Pereira da SILVA – *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.

A resolução sobre cidadania e circulação de pessoas emitida no ano seguinte, em São Tomé, alargou as actividades do grupo de trabalho aos directores dos serviços de migrações e fronteiras da CPLP e aprovou as propostas e recomendações entretanto avançadas pelo grupo de trabalho sobre o estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução dos pedidos de vistos de curta duração e o prazo máximo de sete dias para a concessão deste tipo de vistos, e sobre o estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento dos cidadãos da Comunidade. Recomendou, por outro lado, a negociação de acordos multilaterais sobre isenção das taxas de residência para os cidadãos da CPLP e sobre concessão privilegiada de vistos de múltiplas entradas a mulheres e homens de negócios, profissões liberais, cientistas, investigadores, pesquisadores, desportistas, agentes de cultura e cidadãos que careçam de tratamento médico; e a aprovação, pelos ministros responsáveis pela segurança e administração interna da CPLP, do Regulamento do Observatório dos Fluxos Migratórios. Mandatou ainda o grupo de trabalho para discutir o projecto de Convenção Quadro Relativa ao Estatuto do Cidadão Lusófono, apresentado por Portugal, bem como outros instrumentos sobre a matéria, tendo em vista a adopção de acordos multilaterais no âmbito da CPLP sobre a cidadania e a circulação de pessoas no espaço da Comunidade. Fruto destas recomendações, a cimeira de Brasília, em 2002, pôde aprovar os cinco acordos sobre circulação de pessoas que tivemos oportunidade de referir *supra* – os acordos sobre concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de pessoas; sobre o estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de vistos de curta duração; sobre o estabelecimento de balcões específicos nos postos de entrada e saída para o atendimento dos cidadãos da CPLP; sobre concessão de visto temporário para tratamento médico dos cidadãos da CPLP; e sobre isenção de taxas e emolumentos devidos à emissão e renovação das autorizações de residência para cidadãos da CPLP. O grupo de trabalho alargado sobre cidadania e circulação de pessoas no espaço da CPLP, com vista a aprofundar as reflexões sobre a Convenção Quadro relativo ao Estatuto do Cidadão da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como sobre outras questões relevantes no âmbito da cidadania e circulação de pessoas, entretanto, prosseguia as suas actividades.

A resolução sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP, emitida pela cimeira de Luanda em 2005, avaliou os resultados obtidos desde 2000 no domínio da circulação de pessoas e, reconhecendo embora os passos positivos representados pelos cinco acordos de 2002, notou existirem problemas, sobretudo de carácter técnico, na materialização efectiva destes acordos, pelo que decidiu recomendar ao Secretariado Executivo diligências para a realização, ainda nesse ano, de uma reunião dos directores de emigração e fronteiras dos

Estados membros, de modo a efectuarem um balanço sobre o estado de implementação dos instrumentos rubricados em Brasília.

A resolução de 2006, emitida em Bissau, assumiu um tom mais enfático, sublinhando a importância da cidadania e da circulação de pessoas no espaço CPLP como “factor essencial de aproximação e reforço dos laços de solidariedade entre os cidadãos dos Estados membros e de intercâmbio sócio-cultural dinamizador do conhecimento mútuo e sentimento de pertença à Comunidade”. Reconheceu igualmente o peso assumido pela circulação de pessoas para a qualidade e condições de vida dos cidadãos e o acesso a oportunidades, sustentando que a análise das evoluções e perspectivas dos fluxos migratórios, dentro do espaço da CPLP, contribui para uma melhor integração sócio-económica e profissional dos migrantes. Saudou os progressos entretanto alcançados – os mais recentes dos quais a aprovação, pelos directores dos serviços de migrações e fronteiras, do Regulamento do Observatório dos Fluxos Migratórios da CPLP e a criação de uma rede de pontos de contacto nacionais permanente, tendo em vista a prevenção e combate à imigração ilegal – mas não deixou de referir as dificuldades encontradas na efectiva e completa implementação dos acordos, recomendando, por isso, o estrito cumprimento da uniformização dos procedimentos e outros mecanismos estabelecidos para a concessão dos vistos, a divulgação junto das autoridades directamente responsáveis pela sua aplicação e o esclarecimento do seu conteúdo junto dos cidadãos dos Estados membros. Na mesma ocasião, o Conselho de Ministros da CPLP emitiu ainda uma resolução sobre migrações e políticas de desenvolvimento em que, depois de sublinhar o facto de o fenómeno migratório ser uma realidade que impõe importantes desafios em termos de reconhecimento e aceitação da diversidade, da integração sócio-económica e do respeito pelos direitos humanos fundamentais dos migrantes nos países de destino, decidiu estimular os países de acolhimento a implementar políticas que propiciem a integração sócio-económica de todos os migrantes, por meio do acesso, entre outros, ao mercado de trabalho, a serviços públicos de educação, saúde e habitação, bem como através do estabelecimento de políticas de combate ao racismo; encorajar os países de origem e de acolhimento a implementar estratégias concretas e transversais de envolvimento das suas diásporas nos seus processos de desenvolvimento; recomendar que, nos países de origem, seja estimulado o investimento e o uso produtivo das remessas, sempre que os migrantes assim o desejem; e encorajar a promoção da sustentabilidade de transferências de quadros qualificados, tendo em conta as possibilidades de absorção do mercado de trabalho no país de acolhimento.

Em 2008 teve lugar o primeiro fórum dos ministros da administração interna da CPLP. A Declaração de Lisboa, emitida no final dos trabalhos, reconheceu a necessidade de reforçar

a coordenação e a cooperação no domínio das políticas de migração e, em conformidade, elegeu entre as áreas prioritárias de acção conjunta as migrações e fronteiras. Neste domínio, os ministros da administração interna decidiram concentrar a sua acção na criação de mecanismos conjuntos para prevenir e combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos; no reforço da cooperação e no trabalho conjunto no plano regional; na elaboração de parâmetros comuns de segurança nos documentos de viagem; e na formação e desenvolvimento das capacidades de gestão dos fluxos migratórios, em especial do controlo de fronteiras, tendo em conta as possibilidades acrescidas pela utilização de novas tecnologias.

2. A gestão de fronteiras e o estatuto dos estrangeiros nas ordens jurídicas lusófonas

Atentas as disparidades existentes entre os níveis de desenvolvimento económico e social dos vários países que integram a CPLP, não surpreende que as migrações intracomunitárias no espaço lusófono ocorram ao longo do eixo sul-norte e elejam Portugal como país de acolhimento preferencial, sobretudo pela porta que abre para a Europa comunitária ainda mais próspera. As rotas da diáspora lusóna não se resumem, porém, a este esquema¹²²¹ e, cada vez mais, também os países pobres do continente africano se deparam com fluxos migratórios inusitados e correm a fechar as respectivas fronteiras. Como observa Luís Fonseca, Secretário Executivo da CPLP, Cabo Verde, um país com forte tradição de emigração, cuja diáspora chega a ultrapassar a população residente, tem vindo a tornar-se país de destino e trânsito de imigrantes; Moçambique, que tem já uma diáspora centenária em países vizinhos, como a África do Sul, o Zimbabué e a Tanzânia, passou a ser procurado por migrantes de outros países à procura de melhores condições de vida; Angola, cujos cidadãos se encontram em grande número no Congo e na Namíbia, passou também a ser cada vez mais escolhido como destino de imigrantes¹²²².

A Lei sobre o regime jurídico dos estrangeiros na República de Angola – Lei n.º 2/2007, de 31 de Agosto – assume, precisamente, esta nova realidade, invocando-a para

¹²²¹ Vejam-se, por exemplo, as rotas Guiné-Bissau – Senegal, São Tomé e Príncipe – Gabão, Timor-Leste – Indonésia e Austrália. Cf. Luís FONSECA – *A lusophone community: multinational alliances, multiple belongings*, in www.cplp.org.

¹²²² Cf. Luís FONSECA – *A lusophone community: multinational alliances, multiple belongings*, in www.cplp.org.

justificar a adopção de medidas aptas a um controlo eficaz das entradas, de modo a assegurar que a integração social dos estrangeiros se faça de forma regular e coerente. O texto preambular do diploma apresenta-o como uma lei exigente no combate e controlo da imigração ilegal, mas flexível o suficiente para um quadro de paz, desenvolvimento e de abertura de Angola ao mundo. O articulado subsequente é, no entanto, extremamente restritivo das possibilidades de acesso ao território, deixa uma ampla margem de apreciação à Administração e prevê sanções pesadas, não apenas para os que prestem auxílio à imigração ilegal ou que empreguem estrangeiros indocumentados, mas para os próprios estrangeiros em condição ilegal ou que não cumpram alguma das formalidades exigidas. Para entrar em território angolano é necessário que o estrangeiro reúna, cumulativamente, um conjunto de requisitos – ser portador de passaporte ou qualquer outro documento de viagem válido, cuja validade seja superior a seis meses; possuir visto de entrada vigente e adequado à finalidade da deslocação¹²²³; possuir meios de subsistência, num mínimo de duzentos dólares norte-americanos por cada dia de permanência¹²²⁴; ser titular do certificado internacional de vacina; e não estar sujeito a proibição de entrada por ter sido expulso do país há menos de cinco anos, ter sido condenado em pena acessória de expulsão com trânsito em julgado ou apresentar forte indício de constituir uma ameaça para a ordem interna ou a segurança nacional (artigo 13.º, n.º 1). Pode ser recusada a entrada ao estrangeiro que, tendo sido multado, tenha saído do país sem efectuar o pagamento no prazo estabelecido (artigo 21.º, n.º 2). Os estrangeiros que se encontrem em situação migratória irregular podem ser notificados pelo Serviço de Migração e Estrangeiros para abandonar o território num período não superior a 8 dias (artigo 27.º). As decisões de expulsão podem ser judiciais ou administrativas, cabendo necessariamente aos tribunais a expulsão dos estrangeiros residentes, dos que sejam titulares de visto de trabalho e estejam em conflito com a entidade empregadora e dos que possuam cônjuge angolano e filhos economicamente dependentes (artigo 28.º, n.º 2). Entre os fundamentos da expulsão administrativa figuram o facto de o estrangeiro não exercer qualquer profissão nem possuir meios de subsistência no país; o facto de o estrangeiro titular de visto de trabalho se vincular a uma empresa diferente daquela que originalmente o contratou sem autorização da autoridade competente; e ter sido sancionado com multa e não ter efectuado o respectivo pagamento dentro do prazo estabelecido (artigo 28.º, n.º 3). Não constitui impedimento de execução da

¹²²³ O artigo 18.º, n.º 2, esclarece, entretanto, que o visto é uma mera expectativa de direito, não garantindo a entrada e permanência, que podem ser recusadas em virtude da não observância dos demais requisitos do artigo 13.º.

¹²²⁴ Montante dispensável desde que o interessado prove ter alimentação e alojamento assegurados mediante declaração de responsabilização subscrita por cidadão angolano, por estrangeiro residente ou pela entidade máxima da empresa ou instituição que convida o estrangeiro (artigo 19.º).

medida de expulsão determinada judicialmente, o facto de o estrangeiro possuir cônjuge angolano ou filho dele dependente economicamente, sem prejuízo da fixação de alimentos para os que deles necessitem (artigo 29.º, n.º 2). O estrangeiro contra quem tenha sido proferida decisão de expulsão é detido no Centro de Detenção de Estrangeiros Ilegais até à sua saída do território (artigo 33.º). Assiste-lhe, de qualquer modo, o direito de recurso contra a decisão de expulsão – para os tribunais superiores, tratando-se de decisão judicial; para o Ministro do Interior, tratando-se de decisão proferida pelo Serviço de Migração e Estrangeiros (artigo 38.º). A tipologia dos vistos de entrada é definida nos artigo 40.º e seguintes, desdobrando-se em visto diplomático, oficial, de cortesia, consular (de trânsito, turismo, curta duração, ordinário, estudo, tratamento médico, privilegiado, trabalho, permanência temporária e residência) e territorial. Apenas os titulares de visto para fixação de residência e de visto privilegiado (para investidores) poderão, se deferidos os respectivos requerimentos, fixar residência em território angolano (artigos 49.º, n.º 4, e 54.º). O exercício de uma actividade profissional remunerada só é permitido aos titulares de vistos de trabalho, para fixação de residência e de estudo, sendo que o visto de estudo apenas permite o exercício de actividade remunerada quando esta corresponda a estágio relacionado com a formação (artigo 47.º, n.º 3) e o visto de trabalho só permite o exercício da actividade profissional que justificou a sua concessão e exclusivamente ao serviço da entidade empregadora que o requereu (artigo 51.º). Para a concessão de visto de entrada deve ter-se sempre em conta a defesa do interesse nacional e exigir-se o preenchimento de um conjunto de condições gerais (a que se somam requisitos específicos consoante a categoria de visto¹²²⁵) – título de viagem reconhecido e válido para o território angolano, de validade superior a pelo menos seis meses; maioridade do titular do passaporte ou, sendo menor, autorização expressa de quem exerça a autoridade

¹²²⁵ Por exemplo, para a concessão de visto de trabalho deve atender-se à existência de contrato de trabalho ou de contrato-promessa de trabalho; certificado de habilitações literárias e profissionais; curriculum vitae; certificado de registo criminal emitido pelas autoridades do país de residência habitual; atestado médico do país de origem; parecer favorável do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social para os casos de instituições ou empresas públicas ou do órgão de tutela da actividade para os casos de instituições e empresas privadas. O Ministério ou o órgão de tutela pode emitir parecer negativo sempre que, entre outras condições, se verifique a existência de desemprego no sector profissional ou falta de oferta de trabalho dirigida ao interessado. Sendo emitido parecer negativo, o Serviço de Migrações e Estrangeiros fica obrigado a não autorizar a concessão do visto (artigo 67.º). A concessão do visto de trabalho é, de resto, condicionada à prestação de uma caução pela entidade empregadora, como garantia para permitir o eventual repatriamento do estrangeiro, bem como do seu agregado familiar, se for o caso (artigo 68.º). Para concessão do visto de residência deve atender-se à declaração do interessado comprometendo-se a respeitar e a cumprir as leis angolanas; à prova da existência de meios de subsistência e de condições de alojamento; à confirmação dos objectivos pretendidos com a autorização de residência; à prova da existência de relações familiares com cidadãos nacionais ou estrangeiros legalmente residentes no país; à apresentação de certificado de registo criminal e de atestado médico emitido pelas autoridades do país de origem; e à apresentação de termo de responsabilidade da pessoa que o vai hospedar ou comprovativo de propriedade ou arrendamento de residência (artigo 71.º).

paternal; não inscrição na lista nacional de pessoas indesejáveis; não constituir perigo para a ordem pública ou os interesses de segurança nacional; cumprimento de todas as disposições sanitárias estabelecidas pelo Ministério da Saúde (artigo 58.º). A concessão de autorização de residência requer que, cumulativamente, o estrangeiro se encontre presente no território nacional; possua visto para fixação de residência válido; não tenha praticado actos que, se fossem conhecidos pelas autoridades angolanas, teria obstado à sua entrada no país; não tenha sido condenado em território nacional em pena maior; e prove que possui meios de subsistência e condições de alojamento; sendo ainda necessário que haja interesse nacional na autorização de residência (artigo 80.º). Para obter um cartão de residência temporária válido por três anos, é necessário que o estrangeiro resida em Angola há pelo menos cinco anos consecutivos; para a obtenção de um cartão de residência permanente, válido por cinco anos e renovável por iguais períodos de tempo, são necessários dez anos de residência consecutivos (artigos 83.º e 84.º). Basta, entretanto, uma ausência do território angolano por período superior a seis meses, ou que o estrangeiro não desenvolva qualquer tipo de actividade útil comprovada, para que a autorização de residência seja cancelada [artigo 89.º, n.º 1, alíneas a) e c)].

A Lei n.º 6.815, de 19 de Agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, começa por estatuir que, em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá entrar e permanecer no Brasil e dele sair, satisfeitas as condições fixadas na lei e desde que resguardados os interesses nacionais (artigo 1.º). A necessidade de salvaguardar os interesses nacionais é reiterada logo a seguir, dispondo-se que a aplicação da lei deverá atender à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-económicos e culturais do Brasil, bem como à defesa do trabalhador nacional (artigo 2.º) e que a concessão do visto, sua prorrogação e transformação, ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (artigo 3.º). Posto isto, esclarece-se que a posse ou a propriedade de bens no Brasil não confere ao estrangeiro o direito de obter visto de qualquer natureza ou autorização de permanência em território nacional (artigo 6.º) e proíbe-se a concessão de visto ao estrangeiro menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa, ao estrangeiro considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais, ao estrangeiro anteriormente expulso do país, salvo se a expulsão tiver sido revogada, ao estrangeiro condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira, e ao estrangeiro que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde (artigo 7.º). Nos termos do parágrafo único do artigo 16.º, a imigração terá como objectivo primordial propiciar mão-de-obra especializada aos vários

sectores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para sectores específicos. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a cinco anos, ao exercício de actividade certa e à fixação em região determinada do território brasileiro (artigo 18.º). Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços ao respectivo país, desde que apresente prova de identidade e que tal não colida com os interesses da segurança nacional (artigo 21.º). Tal como a lei angolana, também a lei brasileira esclarece que o visto concedido pela autoridade consular configura uma mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registo do estrangeiro ser obstado com fundamento num dos motivos do artigo 7.º ou por inconveniência da presença do estrangeiro no território nacional, a critério do Ministério da Justiça (artigo 26.º). Os titulares de visto temporário para cientistas, professores, técnicos ou profissionais de outras categorias e para ministros de confissões religiosas ou membros de institutos de vida consagrada e de congregações ou ordens religiosas, podem obter a transformação dos respectivos vistos em vistos permanentes (artigo 37.º). O estrangeiro admitido na condição de permanente, de temporário (em missão cultural ou de estudos, na condição de estudante, de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, ou ainda na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira) ou de asilado é obrigado a registar-se no Ministério da Justiça, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo e a identificar-se pelo sistema datiloscópico (artigo 30.º), sendo-lhe fornecido documento de identidade (artigo 31.º). O estrangeiro terá o registo cancelado se obtiver naturalização brasileira, se for expulso, se requerer a saída do território nacional com carácter definitivo, se permanecer ausente do Brasil por mais de dois anos, se desrespeitar as imposições quanto ao exercício de actividade certa ou à fixação em região determinada do território brasileiro, se o visto for transformado para oficial ou diplomático e quando termine o prazo de estada no território nacional (artigo 49.º). Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado, será promovida a sua deportação (artigo 57.º); enquanto esta não tiver lugar, o estrangeiro poderá ser recolhido à prisão por ordem do Ministro da Justiça, pelo prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, findo o qual será posto em liberdade (artigo 61.º). Não sendo exequível a deportação ou quando existam indícios sérios da perigosidade ou indesejabilidade do estrangeiro, proceder-se-á à sua expulsão (artigo 62.º). Nos termos do artigo 65.º, é passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança

nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; e ainda o estrangeiro que praticar fraude a fim de obter a sua entrada e permanência no Brasil, que não se retire do território no prazo que lhe tenha sido determinado para o fazer, que se entregue à vadiagem ou à mendicância ou desrespeite qualquer proibição especialmente prevista na lei para estrangeiros. Não se procederá, todavia, à expulsão quando esta implique extradição inadmitida pela lei brasileira, nem quando o estrangeiro tiver cônjuge brasileiro do qual não esteja divorciado ou separado, desde que o casamento tenha sido celebrado há pelo menos cinco anos, ou filho brasileiro que, comprovadamente, esteja sob sua guarda e dele dependa economicamente (artigo 75.º). O regime assim instituído é regulamentado pelo Decreto n.º 86.715, de 10 de Dezembro de 1981, e complementado por múltiplas Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração. Refira-se apenas a Resolução Normativa n.º 36, de 28 de Setembro de 1999, nos termos da qual o Ministério das relações Exteriores pode conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no país, maior de 21 anos. Consideram-se dependentes legais o cônjuge, os filhos solteiros menores de 21 anos ou maiores que comprovadamente sejam incapazes de prover ao próprio sustento¹²²⁶, os ascendentes desde que demonstrada a necessidade efectiva de amparo pelo chamante, o irmão, neto ou bisneto se órfão, solteiro e menor de 21 anos (ou de qualquer idade quando comprovada a necessidade de prover ao seu sustento); a Resolução Normativa n.º 77, de 29 de Janeiro de 2008, aditou a este elenco os companheiros em união estável, devidamente comprovada, sem distinção de sexo. Quando se trate de estrangeiro residente temporário no Brasil, o direito a reunião familiar só pode ser invocado se a estada no país for superior a seis meses e sob condição de o dependente não exercer qualquer actividade remunerada. Ao estrangeiro que possua filho brasileiro, comprovadamente sob a sua guarda e dependência económica, poderá ser concedido visto permanente ou permanência definitiva.

Em Cabo Verde, a situação jurídica do estrangeiro é regulada pelo Decreto-Legislativo n.º 6/97, de 5 de Março, um diploma com uma estrutura muito semelhante à da lei angolana de estrangeiros, mas cujo regime é substancialmente mais permissivo. Nos termos do artigo 14.º, os estrangeiros podem entrar em território cabo-verdiano sempre que possuam a documentação requerida, o visto, os meios económicos considerados suficientes e não estejam

¹²²⁶ Assim considerados os dependentes menores de 24 anos, desde que estejam inscritos em curso de graduação ou pós-graduação e seja concedida igualdade de tratamento a brasileiro no país de origem do estrangeiro.

sujeitos a proibições expressas de entrada. Os documentos requeridos para a entrada podem ser de vária natureza, exigindo-se apenas que a respectiva validade seja superior à duração da estada autorizada (artigo 16.º). De qualquer modo, em casos excepcionais e por razões ponderosas devidamente comprovadas, as autoridades dos serviços de polícia de fronteiras poderão autorizar a entrada, o trânsito ou a permanência no território aos estrangeiros sem documentação ou com documentação defeituosa (artigo 19.º). Estão isentos de visto, entre outros, os estrangeiros nacionais de países abrangidos por acordos de supressão de vistos ou de livre circulação e estabelecimento de pessoas de que Cabo Verde seja parte; os turistas que visitem o país no quadro de uma viagem organizada e sejam portadores de certificado colectivo de identidade e viagem; e os naturais de Cabo Verde que tenham adquirido nacionalidade estrangeira, bem como os respectivos cônjuges e descendentes (artigo 30.º). Não é concedido visto a estrangeiro que, pela lei reguladora do seu estatuto pessoal, não tenha adquirido a maioridade (salvo autorização prévia de quem exerce o poder paternal), ou que se encontre a cumprir medida ou sanção de expulsão ou ainda que desenvolva actividades que, quando praticadas em Cabo Verde, implicariam medida de expulsão (artigo 32.º, n.º 1). O visto temporário é concedido aos estrangeiros que pretendam entrar em Cabo Verde em viagem cultural, missão de estudos ou de negócios, como artista ou desportista, como estudante, técnico, professor ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ao serviço do Estado ou de outras entidades públicas e privadas (artigo 38.º); necessário é que o estrangeiro faça prova dos meios de subsistência adequados e suficientes, apresente comprovativo de antecedentes penais, atestado de saúde ou equivalente e certificado internacional de vacinação, bem como, consoante os casos, um exemplar do documento que fundamente a viagem ou missão ou do contrato a executar visado pelas autoridades cabo-verdianas (artigo 40.º). O visto de residência é concedido aos estrangeiros que pretendam fixar-se habitualmente no território, sendo válido durante um ano, prorrogável até à decisão final do pedido de autorização de residência (artigo 44.º); na apreciação do pedido, os serviços de estrangeiros atenderão, nomeadamente, ao cumprimento das leis cabo-verdianas, à posse de meios de subsistência adequados e suficientes, a razões de saúde pública, às finalidades pretendidas com a estada no país e sua viabilidade, e a existência de laços familiares com residentes no país, nacionais ou estrangeiros (artigo 47.º, n.º 1). A autorização de residência tem, por regra, a validade de um ano; aos estrangeiros legalmente residentes há cinco, dez e vinte anos consecutivos, poderá ser concedida uma autorização de residência de períodos superiores a três anos, dez anos ou vitalícia (artigo 48.º). As autorizações de residência podem ser revogadas ou retiradas a todo o tempo se os estrangeiros deixarem de

preencher as condições do artigo 47.º e sempre que tal seja exigido por razões de segurança e ordem públicas, de saúde pública e pelos interesses do Estado no combate à criminalidade (artigo 53.º). Os estrangeiros não residentes podem ser expulsos por decisão administrativa quando tenham entrado irregularmente no país ou aí permaneçam para além do tempo de estadia autorizado e quando sejam detidos no acto de entrada no país por prática de crime punível com pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos (artigo 68.º). Por decisão judicial são expulsos os estrangeiros que atentem contra a segurança nacional, a ordem e segurança públicas e os bons costumes; cuja presença ou actividade no país constitua ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado cabo-verdiano e dos seus nacionais; que interfiram, por qualquer forma, na vida política nacional ou nos assuntos internos do Estado, sem para tal estarem autorizados pelo Governo; que não respeitem as leis referentes a estrangeiros; que tenham cometido crime punível com pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos; ou que tenham cometido actos que teriam obstado à sua entrada no país caso fossem conhecidos pelas autoridades cabo-verdianas (artigo 72.º). Pode ainda ser aplicada pena acessória de expulsão ao estrangeiro não residente condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão, ainda que convertida em multa; ao estrangeiro residente há menos de cinco anos, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, ainda que convertida em multa; ao estrangeiro residente há mais de cinco e menos de vinte anos condenado em pena superior a dois anos de prisão; ao estrangeiro condenado em processo crime de que tenha resultado provados factos puníveis com pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos (artigo 73.º). É proibida a expulsão colectiva de estrangeiros, salvo quando fundamentada em razões de segurança do Estado, na participação em organização criminosa ou por prática de crimes previstos na lei sobre estupefacientes ou substâncias psicotrópicas (artigo 64.º). Um aspecto curioso da lei cabo-verdiana consiste na previsão da hipótese de ordenar a venda dos bens titulados pelo expulsando (ou declarar a sua perda a favor do Estado) como forma de garantir o pagamento das despesas de expulsão. Contrariamente ao estatuído nas legislações dos seus congéneres lusófonos, Cabo Verde apenas admite custear as despesas da expulsão em casos muito residuais. Sempre que o estrangeiro não possa suportar as despesas necessárias à expulsão, é dado conhecimento do facto à autoridade diplomática do país de que ele é nacional ou para onde será enviado, para que esta suporte as respectivas despesas. Só se não for possível satisfazer os encargos por via diplomática é que o Estado cabo-verdiano assumirá as despesas (artigo 83.º).

Em Moçambique, o regime jurídico dos estrangeiros é estabelecido pela Lei n.º 5/93, de 28 de Dezembro. Para a entrada em território moçambicano é exigido passaporte ou

documento equiparado válido para o país e visto de entrada emitido pelas entidades moçambicanas competentes, ou outros documentos estabelecidos em convenções ou acordos internacionais a que Moçambique se encontre vinculado (artigo 6.º). Na apreciação do pedido de visto são considerados, entre outros factores, as finalidades pretendidas com a estadia e a sua viabilidade; os meios de subsistência do requerente em Moçambique; e os recursos financeiros de que dispõe para o seu regresso à procedência (artigo 9.º). Para obtenção do visto, o requerente deverá reunir um conjunto de requisitos – possuir documento de viagem válido e, tratando-se de passaporte colectivo, estar presente o respectivo titular; ser considerado maior nos termos da lei pessoal ou, sendo menor, possuir autorização por escrito de um dos progenitores ou do tutor; não se encontrar interdito de entrar no país; não ter sido expulso ou declarado *persona non grata* na República de Moçambique; não desenvolver actividades que, quando praticadas na República de Moçambique, impliquem pena de expulsão; provar possuir meios de subsistência, quer no acto do pedido quer à entrada, ou apresentar termo de responsabilidade emitido por entidade ou cidadão residente no país, reconhecidamente idóneos (artigo 16.º, n.º 1). Estes requisitos são igualmente exigidos para a concessão de autorização de residência, salvo tratando-se de estrangeiro que pretenda exercer uma actividade profissional, caso em que não deve provar a posse de meios de subsistência, mas sim apresentar uma autorização para o exercício de actividade profissional (artigo 20.º). A autorização de residência tem a validade de um ano renovável por iguais períodos enquanto perdurarem as razões da sua concessão; quando a sua vigência se prolongue por mais de dez anos consecutivos, confere ao seu titular o estatuto de residente permanente (artigo 21.º). A autorização de residência cessa com a sua não revalidação; com a expulsão ou declaração de *persona non grata*; e quando o seu titular se ausente do país por um período superior a noventa dias sem comunicar o facto às autoridades competentes (artigo 23.º). O Governo pode expulsar, por decisão administrativa susceptível de recurso hierárquico ou jurisdicional sem efeito suspensivo, os estrangeiros que entrem ou permaneçam ilegalmente no território; aqueles que atentem contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes e aqueles cuja presença ou actividade no país constituam ameaça para os interesses e a dignidade do Estado moçambicano ou dos seus cidadãos; aqueles que interfiram na vida política do país sem para tal estarem autorizados pelo Governo; que desrespeitem a Constituição e as demais leis nacionais aplicáveis a estrangeiros; ou pratiquem actos que teriam impedido a sua entrada no país caso tivessem sido conhecidos previamente pelas autoridades moçambicanas (artigo 29.º). Pode ainda ser aplicada a pena acessória de expulsão ao estrangeiro não residente que tenha sido condenado por crime doloso em pena superior a

seis meses de prisão; a estrangeiro residente há menos de cinco anos que tenha sido condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão; a estrangeiro residente há mais de cinco e menos de quinze anos, condenado em pena superior a dois anos de prisão; a estrangeiro residente há mais de quinze anos, condenado a pena maior (artigo 30.º). Complementa este regime o Decreto n.º 57/2003, de 11 de Dezembro, que define os mecanismos e procedimentos para a contratação de trabalhadores estrangeiros. A contratação de estrangeiros por entidades empregadoras nacionais e estrangeiras está sujeita à autorização do Ministro do Trabalho ou de quem este delegar (artigo 1.º, n.º 2), salvo tratando-se de trabalho por períodos não superiores a noventa dias seguidos ou interpolados no mesmo ano, caso em que bastará a comunicação ao Ministro do Trabalho (artigo 5.º, n.º1). A autorização para contratação de trabalhadores estrangeiros fica condicionada à comprovação pelo Centro de Emprego do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional de que possuem qualificações académicas ou profissionais necessárias e que não existem cidadãos nacionais que possuam tais qualificações ou o seu número seja insuficiente (artigo 2.º).

A lei timorense sobre imigração e asilo – Lei n.º 9/2003, de 15 de Outubro – exige, para entrada ou saída do território, que os estrangeiros sejam portadores de passaporte ou de outro documento de viagem válido reconhecido, de validade superior à duração prevista da estada em, pelo menos, três meses, salvo tratando-se de reentrada de estrangeiro residente (artigo 16.º, números 1 e 2). Os estrangeiros devem ainda ser titulares de visto válido adequado à finalidade da sua deslocação, salvo se estiverem isentos dessa obrigação, por força de acordos bilaterais ou multilaterais (caso em que a sua permanência tem como limite máximo 90 dias, eventualmente prorrogáveis) ou por se encontrarem ao serviço da ONU ou de programas de cooperação entre o Estado de que são nacionais e a RDTL (artigo 17.º). É recusada a entrada de estrangeiros menores quando desacompanhados de quem exerce o poder paternal ou quando em território timorense não exista quem, devidamente autorizado, se responsabilize pela sua estada; salvo casos excepcionais, não é autorizada a entrada de menor estrangeiro quando o titular do poder paternal ou a pessoa a quem esteja confiado não sej admitido em território timorense; do mesmo modo, se o menor estrangeiro não for admitido, deverá ser recusada a entrada à pessoa a quem esteja confiado (artigo 21.º). Não é permitida a entrada aos estrangeiros que não disponham de meios de subsistência suficientes para o período da estada, que não tenham assegurado o regresso para o país no qual a sua admissão esteja garantida ou que não estejam em condições de adquirir legalmente esses meios (artigo 18.º, n.º 1). Os estrangeiros devem dispor, em meios de pagamento *per capita*, do equivalente a cem dólares americanos por cada entrada e a cinquenta dólares por cada dia

de permanência em território timorense; estes montantes podem ser dispensados mediante apresentação de termo de responsabilidade subscrito por nacional ou por estrangeiro legalmente residente que garanta a subsistência e alojamento do estrangeiro durante a sua estada (artigo 18.º, números 2 e 3). É recusada a entrada ao estrangeiro cujo objectivo de estada seja manifestamente contraditório com os documentos apresentados ou com as declarações prestadas (artigo 19.º, n.º 1); que não reúna cumulativamente os requisitos fixados ou que constitua perigo ou ameaça grave para a saúde, ordem e segurança públicas ou para as relações internacionais de Timor-Leste (artigo 15.º). Em situações de relevante interesse nacional ou por urgentes razões humanitárias pode ser autorizada a entrada em território timorense de estrangeiros que não reúnam os requisitos legais para o efeito, ainda que a validade máxima da autorização seja de 30 dias, prorrogáveis uma vez por igual período (artigo 20.º). É interdita a entrada, sendo para o efeito inscritos em lista própria, aos estrangeiros que tenham sido expulsos de território timorense ou o tenham abandonado por força de notificação para saída; tenham sido condenados em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano; sobre os quais existam fortes indícios de que constituem perigo para a saúde, ordem e segurança pública ou para as relações internacionais da RDTL, ou ainda que praticaram ou tencionam praticar actos qualificados como crimes de guerra, crimes contra a humanidade, terrorismo ou contrários aos princípios do Estado de Direito Democrático (artigo 29.º, n.º 1). A tipologia de vistos inclui o visto comum (categoria residual que abrange as entradas para turismo ou negócios, trânsito, estudos e missão cultural ou científica), o visto de trabalho e o visto para fixação de permanência (artigos 34.º e 35.º). O visto de trabalho permite uma permanência até um ano e, salvo autorização expressa, apenas autoriza o seu titular a exercer a actividade profissional que justificou a sua concessão (artigo 36.º). O visto para fixação de permanência, que se destina a permitir a entrada ao seu titular a fim de solicitar autorização de residência e é válido para seis meses, só é concedido ao interessado que demonstre uma intenção de estada permanente em território nacional, possua os necessários meios de subsistência, tenha assegurado condições de alojamento e não tenha antecedentes criminais nem policiais (artigo 37.º, números 1 a 3). Se o estrangeiro pretender exercer uma actividade profissional independente ou assalariada, ter-se-á em conta o objectivo de proporcionar mão-de-obra especializada para os vários sectores da economia, visando o aumento da produtividade e a assimilação de tecnologia; o número de estrangeiros a admitir, bem como os sectores da economia em que podem exercer a sua actividade, são fixados anualmente por resolução do Conselho de Ministros (artigo 37.º, números 4 e 5). Tal como vimos ocorrer com a lei brasileira, também aqui a concessão de visto pode ficar

condicionada à fixação em determinada região do território timorense, por prazo não superior a cinco anos (artigo 37.º, n.º 6). Os pedidos de visto de trabalho e para fixação de permanência devem ser instruídos com, entre outros documentos, certificado de registo criminal e atestado de robustez física e psíquica emitidos pelas autoridades competentes do país de nacionalidade do requerente ou do país em que este resida há mais de um ano; comprovativo dos meios de subsistência e de alojamento; requerimento em que conste declaração do interessado, sob compromisso de honra, em como cumpre todas as condições legais para obter o visto que solicita; e, quando o estrangeiro pretenda exercer uma actividade profissional, com comprovativo da oferta de emprego, de participação em sociedade, ou de habilitação profissional para o exercício de profissão liberal (artigo 40.º). A concessão dos vistos de trabalho e de fixação de permanência para o exercício de actividade profissional carece, para além de consulta obrigatória e vinculativa ao Departamento de Migração da PNTL, de consulta obrigatória ao departamento governamental que tutela o trabalho e emprego (artigo 38.º, números 2 e 3). A permanência em território timorense pode ser prorrogada, dentro dos limites fixados pelo artigo 42.º. Nomeadamente, os titulares de visto de trabalho podem obter uma prorrogação até três anos, desde que se mantenha a situação laboral que permitiu a concessão do visto e depois de obtido parecer obrigatório do departamento governamental que tutele o trabalho e emprego. Para concessão de autorização de residência é necessário que o requerente possua visto de fixação de residência válido e se encontre em território timorense e ainda que não exista qualquer facto que, se fosse do conhecimento das autoridades competentes, teria obstado à concessão do visto (artigo 49.º)¹²²⁷. A autorização de residência pode ser temporária, válida por dois anos e renovável por iguais períodos, ou permanente, sem limite de validade, devendo apenas o título de residência ser renovado de cinco em cinco anos (artigos 51.º e 52.º). Podem beneficiar de uma autorização de residência permanente os estrangeiros que sejam residentes legais em território timorense há, pelo menos, 12 anos consecutivos e que, durante esse período, não tenham sido condenados por ofensas criminais em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão efectiva (artigo 53.º). A autorização de residência é cancelada sempre que o estrangeiro seja objecto de decisão de expulsão; seja condenado, por decisão transitada em julgado, a uma pena de prisão efectiva superior a três anos; tenha prestado falsas declarações ou apresentado documentos falsos nos processos de concessão de visto ou autorização de residência; se ausente de território timorense, sem razões fundamentadas e

¹²²⁷ Em casos excepcionais e de reconhecido interesse nacional pode ser concedida autorização de residência a estrangeiros que não reúnem os requisitos previstos (artigo 54.º, n.º 1).

atendíveis, por período de seis meses seguidos ou dez meses interpolados (quando se trate de titular de autorização de residência temporária) ou por período de 24 meses seguidos ou, num período de três anos, 30 meses interpolados, tratando-se de titular de autorização de residência permanente (artigo 58.º). São expulsos os estrangeiros que entrem ou permaneçam ilegalmente no território; atentem contra a segurança nacional, a ordem pública e os bons costumes; aqueles cuja presença ou actividades em território timorense constituam ameaça aos interesses e dignidade da RDTL ou dos seus nacionais; aqueles que interfiram de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos nacionais da RDTL ou que cometam, por acção ou omissão, actos proibidos aos estrangeiros; e bem assim aqueles que tenham praticado actos que, se fossem do conhecimento das autoridades da RDTL, teriam obstado à sua entrada em território timorense (artigo 63.º). O estrangeiro que penetre ou permaneça irregularmente em território timorense é detido por qualquer entidade policial e presente, no prazo máximo de 48 horas, ao juiz competente para validação da detenção e aplicação de medidas de coacção (artigo 72.º, n.º 1). Antes de ser instaurado processo de expulsão, o estrangeiro pode ser notificado para abandonar o território num dado prazo, entre 24 horas e dez dias (artigo 64.º). Pode ser aplicada pena acessória de expulsão ao estrangeiro não residente condenado por crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão; a estrangeiro residente há menos de quatro anos condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão; a estrangeiro residente há mais de quatro anos condenado por crime doloso em pena superior a 3 anos de prisão (artigo 65.º, n.º 1). Um estrangeiro objecto de processo de expulsão pode, por decisão judicial, ser colocado em prisão preventiva, em regime de separação dos restantes presos (artigo 70.º). Ao estrangeiro expulso é vedada a entrada em território timorense por um período entre três e dez anos (artigo 69.º). As molduras penais prevista para o auxílio à imigração ilegal e para a angariação de trabalhadores clandestinos são relativamente brandas por comparação com as demais legislações lusófonas – um mês até três anos de prisão (artigos 79.º e 80.º); o tráfico de pessoas é, todavia, já punido com pena de prisão de três a oito anos e, quando a vítima seja menor de idade, com pena de prisão de cinco a doze anos (artigo 81.º).

Observámos já que muitos textos constitucionais lusófonos consagram cláusulas de equiparação entre nacionais e estrangeiros, o mesmo se passando com os diplomas legais que regulam o acesso e a permanência nos territórios dos Estados membros da CPLP. Segundo a lei angolana – Lei n.º 2/2007 –, os estrangeiros que residam ou se encontrem na República de Angola gozam dos mesmos direitos e garantias, estando sujeitos aos mesmos deveres que os cidadãos angolanos, com excepção dos direitos políticos e demais direitos e deveres

expressamente reservados por lei aos cidadãos angolanos (artigo 3.º, n.º 1); não podem, salvo disposição legal, acordo ou convenção internacional, exercer funções públicas ou que impliquem o exercício de poder de autoridade, com excepção das que tenham carácter predominantemente técnico, docente ou de investigação científica (artigo 4.º). Gozam do direito de livre circulação e de escolha de domicílio, mas carecem de autorização para aceder às áreas consideradas estratégicas nos termos da lei, sob pena de verem cancelados os respectivos visto de entrada ou autorização de residência e de serem detidos pelas autoridades competentes até à sua expulsão do país (artigo 5.º). Gozam igualmente de todas as garantias constitucionais e legais reconhecidas aos cidadãos nacionais, como a de recorrer aos órgãos judiciais dos actos que violem os seus direitos; a de não serem presos sem culpa formada, nem sofrer qualquer sanção fora dos casos e pelas formas previstas na lei; a de exercer e gozar pacificamente os seus direitos patrimoniais e não sofrer quaisquer medidas arbitrárias ou discriminatórias; a de não serem expulsos ou extraditados fora dos casos e pelas formas previstas na lei (artigo 11.º). Os estrangeiros que manifestem o desejo de permanecer em Angola obrigam-se a respeitar a Lei Constitucional e demais leis; declarar o seu domicílio; prestar às autoridades angolanas todos os elementos relativos ao seu estatuto pessoal, sempre que isso lhes seja exigido nos termos da lei; e cumprir as demais directrizes administrativas e policiais emitidas pelas autoridades competentes (artigo 9.º). Não podem exercer em Angola qualquer actividade de natureza política não autorizada por lei, nem imiscuir-se directa ou indirectamente em assuntos políticos internos (artigo 10.º). Aos estrangeiros residentes é reconhecido o direito de reunião e manifestação (artigo 6.º), o direito à educação, a liberdade de ensino, de criação e direcção de escolas (artigo 7.º), o direito de livre filiação nos sindicatos ou associações profissionais angolanas, ainda que não possam assumir posições de liderança (artigo 8.º), e o direito ao reagrupamento familiar com o cônjuge, os filhos menores, os pais e os filhos maiores a cargo ou incapazes (artigo 91.º).

A lei brasileira – Lei n.º 6.815, de 19 de Agosto de 1980 – consagra o princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros residentes, statuindo, no seu artigo 95.º, que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis. As excepções são numerosas, como decorre dos preceitos seguintes. Os estrangeiros que se encontrem no Brasil ao abrigo de visto de turista, de trânsito ou temporário de estudantes e os dependentes de titulares de quaisquer vistos temporários não podem exercer actividades remuneradas; enquanto que os titulares de visto temporário para correspondentes de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira não podem exercer actividade remunerada por fonte brasileira (artigo 98.º). Os estrangeiros titulares de

visto temporário, ou que se encontrem no Brasil ao abrigo de autorização para naturais de países limítrofes, não podem estabelecer-se com firma individual, nem exercer cargo ou função de administrador, gerente ou director de sociedade comercial ou civil, nem tampouco (excepto os cientistas, professores, técnicos ou profissionais de outra categoria) inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada (artigo 99.º). O estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só poderá exercer actividade junto à entidade pela qual foi contratado, na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da justiça, ouvido o Ministério do Trabalho (artigo 100.º). O estrangeiro admitido para o desempenho de actividade profissional certa e com fixação em região determinada não poderá, dentro do prazo que lhe for fixado aquando da concessão ou da transformação do visto, mudar de domicílio nem de actividade profissional, salvo em caso excepcional e mediante autorização prévia do Ministério da Justiça (artigo 101.º). O portador de visto de cortesia, oficial ou diplomático só poderá exercer actividade remunerada em favor do Estado estrangeiro, organização ou agência internacional de carácter intergovernamental a cujo serviço se encontre no país, ou do governo ou de entidade brasileiros, mediante instrumento internacional firmado com outro governo que encerre cláusula específica sobre o assunto (artigo 104.º). É, ademais, vedado ao estrangeiro ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional (salvo tratando-se de navio de pesca); ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie e de empresas de televisão e de radiodifusão, bem como sócio ou accionista de sociedade proprietária dessas empresas; ser responsável, orientador intelectual ou administrador de empresas jornalísticas, televisivas e de radiodifusão; obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica; ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira; ser corrector de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro; participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada; ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais; possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, bem como aos estabelecimentos de internação colectiva (artigo 106.º). Os estrangeiros não podem exercer actividades de natureza política nem imiscuir-se, directa ou indirectamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhes especialmente vedado organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de carácter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias,

programas ou normas de acção de partidos políticos do país de origem; exercer acção individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coacção ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de acção de partidos ou facções políticas de qualquer país; bem como organizar ou participar em desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, com aqueles fins (artigo 107.º). É, todavia, lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e participarem em reuniões comemorativas de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica; ainda que estas entidades, quando constituídas de mais de metade de associados estrangeiros, careçam de autorização prévia do Ministro da Justiça para poderem funcionar (artigo 108.º). De qualquer modo, o Ministro da Justiça pode, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas (artigo 110.º). Este muito extenso catálogo de proibições, que influenciou claramente a lei timorense de estrangeiros (em preceitos que vieram a ser declarados inconstitucionais pela instância judicial máxima de Timor Leste), afigura-se excessivo e, desde logo, contrário à experiência histórica de acolhimento de refugiados que, do exílio, preparam com os seus conterrâneos, mudanças políticas nos respectivos países de origem. A Constituição brasileira, posterior a este diploma, veio garantir a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, estatuidando, mais concretamente, que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de carácter militar; é garantido o direito de propriedade (artigo 5.º, incisos XIII, XVI e XVII). A generalidade dos estrangeiros continua a não poder alistar-se como eleitor ou a ser elegível para cargos políticos (artigo 14.º, 2.º e 3.º §§ da Constituição). Refira-se ainda que os estrangeiros beneficiam de algumas garantias em matéria de extradição, decorrentes do texto constitucional e da Lei n.º 6.815, na medida em que, designadamente, não poderão ser extraditados por crime político ou de opinião (artigo 5.º, inciso LII, da Constituição e artigo 77.º, inciso VII, da Lei n.º 6.815), nem entregues enquanto o Estado requisitante não se comprometer a comutar em pena privativa de liberdade a pena corporal ou de morte prevista (artigo 91.º, inciso III, da Lei n.º 6.815).

A lei cabo-verdiana – Decreto-Legislativo n.º 6/97 – consagra, como princípio geral, que os estrangeiros que se encontrem ou residam legalmente em Cabo Verde gozam dos mesmos direitos e garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres que o cidadão cabo-verdiano, com excepção dos direitos e garantias políticos e dos demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão cabo-verdiano (artigo 5.º). Gozam, designadamente, das garantias de acesso aos órgãos jurisdicionais contra actos que violem os seus direitos, de não serem presos sem culpa formada ou sofrerem qualquer sanção fora dos casos e pelas formas previstas na lei, de exercício e gozo dos seus direitos patrimoniais e de não sofrimento de quaisquer medidas arbitrárias ou discriminatórias, de não serem expulsos ou extraditados fora dos casos e termos previstos na lei (artigo 13.º, n.º 1). Salvo acordo ou convenção internacional em contrário, os estrangeiros legalmente autorizados a residir em Cabo Verde não podem exercer funções públicas ou que impliquem o exercício de poder de autoridade, com excepção das que tenham carácter predominantemente técnico ou actividades de carácter docente ou de investigação científica (artigo 6.º). Está vedado aos estrangeiros que residam ou se encontrem no território do Cabo Verde o gozo dos direitos políticos e dos direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei aos cidadãos nacionais, bem como a possibilidade de se imiscuïrem, directa ou indirectamente, em assuntos políticos do país (artigo 11.º). Aos estrangeiros legalmente residentes são reconhecidos o direito de livre circulação e de escolha do domicílio, salvas as limitações previstas na lei ou determinadas por razões de segurança e ordem públicas (artigo 7.º); o direito de reunião e de manifestação, cujo exercício pode, todavia, ser proibido quando ameace lesar a segurança ou os interesses nacionais, a ordem pública, a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades das pessoas (artigo 8.º); o direito à educação e à liberdade de ensino, à criação e direcção de estabelecimentos de ensino (artigo 9.º); o direito de livre afiliação nas organizações sindicais e o direito à greve, para além do direito de inscrição nas ordens profissionais respectivas (artigo 10.º); e o direito de eleger e ser eleitos nas eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais (artigo 11.º). Todos os estrangeiros beneficiam de garantias mínimas em caso de expulsão e extradição – não podem ser expulsos para país onde possam ser perseguidos por razões políticas, religiosas, raciais ou de convicção filosófica, ou sujeitos a pena de morte ou de prisão perpétua (artigo 65.º); e não podem ser extraditados por crimes políticos, nem por factos puníveis no Estado requerente com a pena de morte, penas ou tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos ou prisão perpétua (artigo 90.º). Os estrangeiros que desejem entrar e permanecer em Cabo Verde obrigam-se a respeitar a Constituição e as demais leis da República, a declarar a sua identidade e residência e informar

as autoridades dos elementos do seu estatuto pessoal quando para tanto solicitados, a declarar e fazer prova do modo de subsistência para si e seu agregado familiar e a cumprir as demais prescrições legais e directrizes administrativas e policiais emanadas das autoridades competentes (artigo 12.º).

A lei moçambicana – Lei n.º 5/93 – dispõe em termos mais lacónicos sobre os direitos, deveres e garantias dos estrangeiros, limitando-se a enunciar o princípio geral de equiparação e a elencar um conjunto de deveres muito semelhante ao que vimos ser fixado pelas leis angolana e cabo-verdiana. O cidadão estrangeiro que resida ou se encontre em território nacional goza dos mesmos direitos e garantias e está sujeito aos mesmos deveres que o cidadão moçambicano, excepto no tocante aos direitos políticos e aos demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional (artigo 4.º, números 1 e 3). São deveres do cidadão estrangeiro no país, particularmente, respeitar a Constituição da República, respeitar a lei e ordem e cumprir prontamente outras prescrições legais, declarar a sua residência e fornecer elementos do seu estatuto pessoal quando sofram alteração ou sempre que seja solicitado pelas autoridades competentes (artigo 4.º, n.º 2). Os estrangeiros beneficiam de algumas garantias mínimas em caso de expulsão, nomeadamente a possibilidade de interponem recurso hierárquico ou jurisdicional contra a decisão administrativa de expulsão (artigo 29.º, n.º 2) e a de não poderem ser expulsos para país onde possam ser perseguidos por razões políticas, religiosas, raciais ou étnicas (artigo 36.º).

A lei timorense – Lei n.º 9/2003 – estatui, sob a epígrafe “princípio da legalidade”, que o estrangeiro residente na República Democrática de Timor-Leste goza dos direitos e está sujeito aos deveres consagrados na Constituição e nas leis (artigo 5.º). O estrangeiro deve ser portador, a todo o tempo, de documento comprovativo da sua identidade e da legalidade da sua estada, devendo exhibi-lo sempre que para tal for solicitado por qualquer agente da autoridade (artigo 6.º); deve igualmente comunicar ao Departamento de Migração da Polícia Nacional de Timor-Leste a alteração do seu estado civil, profissão, domicílio ou nacionalidade, no prazo de 60 dias contados da data em que ocorra (artigo 7.º). Aos estrangeiros que se encontrem legalmente em território timorense é permitido o exercício de actividade remunerada, de forma independente ou assalariada, com as limitações previstas na lei; todavia, o estrangeiro admitido com visto de trabalho para exercício de actividade remunerada por conta de outrem só pode exercer a sua actividade junto de entidade diferente da que o contratou mediante autorização expressa do Departamento de Migração da PNTL e parecer favorável da Secretaria de Estado do Trabalho e Solidariedade (artigo 8.º). É lícito aos estrangeiros associarem-se ou filiarem-se em associações com fins culturais, religiosos,

recreativos, desportivos, beneficentes ou de assistência, bem como participarem em reuniões comemorativas das suas datas nacionais (artigo 9.º, n.º 1). O estrangeiro residente, portador de autorização de residência válida, tem ainda direito de reagrupamento familiar com os membros da família que com ele tenham vivido noutro país ou que dele dependam, incluídos aqui o cônjuge e os filhos menores de 18 anos, a cargo ou incapazes, do casal ou de um dos cônjuges (artigos 44.º e 45.º). É proibido ao estrangeiro prestar assistência religiosa às Forças de Defesa e Segurança, salvo em caso de absoluta necessidade e urgência; exercer actividades de natureza política ou imiscuir-se, directa ou indirectamente, nos assuntos do Estado; pressionar compatriotas seus ou terceiras pessoas a aderir a ideias, programas ou normas de acção de partidos ou facções políticas de qualquer país (artigo 11.º, n.º 1)¹²²⁸. Estas restrições não englobam actividades de carácter estritamente académico; assistência técnica estrangeira contratada pelas instituições do Estado; actividades de movimentos de libertação reconhecidos pelo Governo em cumprimento do dever constitucional de solidariedade; e programas de assistência acordados bilateral ou multilateralmente visando a capacitação e o reforço das instituições democráticas previstas constitucionalmente e reguladas por lei (artigo 11.º, n.º 2). Os estrangeiros beneficiam da garantia de audiência prévia e do direito de recurso hierárquico, ainda que com efeito meramente devolutivo, contra decisões que recusem a sua entrada em território timorense (artigo 26.º). Para além disso, durante a permanência na zona internacional do posto de fronteira, o estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou que represente os interesses do seu país, bem como com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando igualmente de assistência de intérprete e de médico, quando necessário; pode também ser assistido por advogado, livremente escolhido, ainda que lhe compita suportar os respectivos encargos (artigo 28.º). Durante a instrução do processo de expulsão é assegurada a audição do interessado, que goza de todas as garantias de defesa (artigo 73.º, n.º 1). Caso se confirme a

¹²²⁸ O texto original do artigo 11.º, n.º 1, incluíam ainda outras restrições, entretanto eliminadas na sequência do juízo de inconstitucionalidade proferido, em sede de fiscalização abstracta sucessiva, pelo Tribunal da Relação no processo n.º 3/2003. Os preceitos eliminados proibiam ao estrangeiro ser proprietário da maioria do capital de empresa de comunicação social de carácter generalista e nacional, qualquer que fosse a sua natureza jurídica, salvo autorização expressa do Governo; ser proprietário da maioria do capital de empresa nacional de aviação comercial; participar na administração ou órgãos sociais de sindicato ou associação profissional, bem como em entidades fiscalizadoras de actividades remuneradas; organizar ou participar em manifestações, desfiles, comícios e reuniões de natureza política; e organizar, criar ou manter sociedade ou qualquer entidade de carácter político, ainda que tivesse por fim apenas a propaganda e a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de acção de partidos políticos do país de origem. O mesmo acórdão considerou também inconstitucional o artigo 12.º que autorizava o Ministro do Interior a proibir a realização por estrangeiros de conferências, congressos, manifestações artísticas ou culturais, sempre que estas pudessem pôr em causa interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado.

expulsão, o estrangeiro, para além de poder recorrer da decisão (artigo 76.º)¹²²⁹, beneficia da garantia de não ser enviado para país onde possa ser perseguido, com risco de vida, por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidade, grupo social ou ideias políticas (artigo 68.º).

Não é difícil descortinar afinidades entre os diplomas que acabámos de analisar, o que se explica, em boa medida, pelo diálogo que vem sendo mantido entre juristas lusófonos, no meio académico e fora dele, e pela colaboração nos procedimentos legislativos na África lusófona e em Timor Leste. A estrutura dos diplomas e a arrumação das matérias é semelhante, ainda que apenas alguns tratem a matéria da extradição e só a lei timorense defina as condições de concessão de asilo. Todos os diplomas contêm um catálogo de direitos dos estrangeiros, mais ou menos extenso, mas sempre encimado pelo princípio da equiparação, com ressalva dos direitos de participação política; a lei brasileira e, por influência desta, a lei timorense, incluem igualmente um conjunto de faculdades vedadas aos estrangeiros. São idênticas as causas de expulsão e, quase sempre, é assegurado um conjunto de garantias mínimas contra decisões de recusa de entrada e expulsão. Em qualquer das ordens jurídicas, é muito ampla a margem de apreciação e decisão discricionária deixada à Administração. O direito de reagrupamento familiar é reconhecido apenas em alguns dos diplomas e, mesmo aí, com alcances diferentes. A tipologia de vistos e as condições de acesso e residência no território sofrem variações não dispiciendas, fruto das idiossincrasias locais e das concretas pressões migratórias vividas pelos Estados membros. Os diferentes níveis de desenvolvimento dos países lusófonos, a descontinuidade geográfica e os modestos propósitos políticos da CPLP, obstam a uma harmonização das normas neste domínio, para além da que possa pontualmente resultar da colaboração de juristas estrangeiros lusófonos nos gabinetes legislativos dos vários governos.

¹²²⁹ Recurso que terá efeito suspensivo quando se trate de estrangeiro que tenha entrado e permanecido legalmente no território ou que seja residente legal (artigo 76.º, n.º 2).

Considerações Finais

Portugal ilustra exemplarmente as demandas identitárias que agitam o nosso tempo, dividido como está entre o seu compromisso com a Europa, a que regressou findo o ciclo do império, e os laços com o mundo de língua portuguesa, que o resgatam da condição de pequeno país ultra-periférico para lhe conferirem um peso específico no concerto europeu e, por aí, lhe devolverem alguma da auto-estima perdida. Uma e outra dimensões da identidade portuguesa são consagradas em sede constitucional e beneficiam de um amplo consenso da classe política, que as reputa de compatíveis e até complementares entre si. O percurso analisado nas páginas que antecedem demonstra que Portugal tem procurado estar na Europa salvaguardando uma certa medida de preferência lusófona, através do reconhecimento de um estatuto privilegiado para os estrangeiros provenientes dos Estados parceiros na CPLP, no que vai mais longe do que os seus congéneres pós-coloniais, a França e o Reino Unido. As pressões migratórias sentidas por toda a Europa, com a resposta comunitária traduzida numa política comum de fronteiras particularmente feroz, obrigou, no entanto, a um recuo naquela preferência e à perda de algumas prerrogativas lusófonas de acesso ao território e à nacionalidade portuguesa. Portugal não é já livre na determinação de quem são os seus nacionais, porque à cidadania portuguesa surge agora acoplada a cidadania europeia, com todo o acervo de direitos que a integram, mormente o de residir e trabalhar nos outros Estados da União. Uma decisão do Estado português neste domínio (como no da admissão de estrangeiros que, uma vez passada a fronteira externa, podem circular livremente no espaço Schengen) afecta necessariamente os demais Estados membros, pelo que o dever de solidariedade estatuído nos Tratados fundadores inibe os Estados de privilegiar laços extra-comunitários em detrimento do seu compromisso europeu. Parece-nos manifesto que a articulação feliz entre as duas dimensões da alma portuguesa se afigura extremamente difícil, o que é confirmado pelo recente abandono das excepções lusófonas nos novos diplomas que regulam a nacionalidade e a entrada de estrangeiros.

Mais ainda do que Portugal, que até há bem pouco tempo se considerava um dos poucos Estados-nação verdadeiramente coesos da Europa, a União Europeia e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa debatem-se com o problema de firmar uma identidade própria e de conquistar a adesão dos seus membros. É comum observar que a CPLP, apesar

do seu carácter de mera organização internacional, tem a vantagem de assentar numa língua comum (algo de que a UE não dispõe e que muitos invocam para prognosticar a impossibilidade de uma democracia à escala europeia), o que garante uma solidariedade fácil e espontânea entre os seus “cidadãos” e lhe permite reclamar o título de comunidade de afectos. Importa, no entanto, ter presente que a instituição da comunidade lusófona não suscitou grande entusiasmo junto das ex-colónias, minada por desconfianças recíprocas e pelo justo receio de que o empenho português na edificação e valorização de uma comunidade lusófona seja mero reflexo da nostalgia dos velhos tempos imperiais e veículo de pouco veladas aspirações neo-colonialistas. A CPLP situa-se, por outro lado, numa zona de intersecção entre vários processos de integração regional, todos mais ambiciosos e munidos de mais recursos do que ela própria. Os Estados membros africanos integram igualmente a Organização de Unidade Africana. Moçambique é membro da *Commonwealth* e a Guiné-Bissau da Organização Internacional da Francofonia. O Brasil tem como prioridade a pertença ao Mercosul e Portugal não disfarça a sua preferência europeia. O abraço lusófono será bem intencionado, mas é certamente muito tépido. Os esforços no sentido de instituir uma cidadania lusófona e os obstáculos com que estes se têm deparado demonstram-no à evidência. As ordens jurídicas dos Estados membros apresentam, por certo, algumas afinidades, muito por força da participação de juristas portugueses em gabinetes de produção legislativa junto dos governos da África lusófona e de Timor Leste, mas essas semelhanças andam de par com diferenças não dispiciendas no plano normativo e ao nível da prática jurídica (que amiúde transforma em letra morta os transplantes estranhos aos valores jurídicos tradicionais), para além de pouco poderem face a vontades políticas de sentido contrário.

Na União Europeia, o propósito de criar um sentimento de pertença e de solidariedade entre os seus habitantes, de desenvolver nestes uma forte e visível *afectio societatis* à Europa (para convocarmos as palavras de Giscard d’Estaing na abertura dos trabalhos da Convenção constituinte), motivou uma intensa actividade por parte das instituições comunitárias, convertidas desde cedo em *identity builders*, mas continua por conseguir. Do mesmo modo que Portugal não se contenta com ser um país igual aos outros, continuando a reclamar para si o carácter de povo eleito, também a Europa pretende afirmar-se como actor global e distinguir-se pelo seu irrepreensível desempenho em defesa dos Direitos Humanos. A Europa da *Declaração de Laeken* quer ser “um farol que indique o rumo para o futuro do mundo”, uma potência capaz de dar um enquadramento ético à globalização. Malgrado o processo constitucional, a União assumiu um tom mais modesto, mas não abandonou a pretensão de cativar os europeus. Um dos domínios em que a sua intervenção é reclamada está, de resto,

directamente relacionado com as suas aspirações identitárias, a “ambição da fronteira”, pelo que, mesmo sem embarcar em ultrapassadas estratégias de demonização do outro (antes insistindo sempre mais na importância do diálogo intercultural), aposta fortemente na política de imigração comum, por onde perpassam, como vimos a respeito da Directiva sobre o estatuto do residente de longa duração, as noções de valores europeus partilhados. Os seus Estados membros, como demonstra a breve análise comparativa que opôs Portugal, a França e o Reino Unido, têm vindo a convergir no tratamento dado às questões da cidadania, do controlo de fronteiras e do estatuto dos estrangeiros residentes, ainda que essa convergência não ocorra necessariamente por força de constrangimentos europeus (sobretudo no que respeita ao Reino Unido) ou mimetismos recíprocos, mas pelo facto de os Estados, confrontados com a necessidade integrar os imigrantes residentes, acabarem por adoptar vias paralelas entre si. A explicação oficial de que o encerramento das fronteiras é condição necessária para que os estrangeiros legalmente admitidos possam ter boas condições de integração, e ascender com o tempo a um estatuto equiparado ao dos cidadãos, é apresentada por todos os Estados e pela própria União. De um modo geral, as velhas metrópoles cerraram as fronteiras e, progressivamente, têm vindo a retirar aos estrangeiros oriundos das ex-colónias os estatutos outrora gozados, como a cidadania com *right of abode*, no Reino Unido, o acesso privilegiado à nacionalidade, em França e em Portugal, as isenções de visto e as facilidades na obtenção da autorização de residência, neste último país. O reconhecimento por Portugal de um estatuto lusófono, traduzido em direitos de participação política e no acesso a cargos públicos vedados aos demais estrangeiros (mesmo aos cidadãos da União), constitui já uma singularidade lusa no concerto europeu, sem obstar à precariedade da presença dos estrangeiros lusófonos no território português. Reflecte um compromisso, mas pouco pode contra a voragem dos tempos.

Referências bibliográficas

ABÉLÈS, Marc, *Homo communautarius*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

AGUIAR, Manuela, *Comunidades lusófonas. Migrações e cidadania*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998

AHRWEILER, Hélène, *Roots and trends in European culture*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

ALBUQUERQUE, Martim de, *Da igualdade. Introdução à jurisprudência*, Coimbra, Almedina, 1993

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel e JIMENA QUESADA, Luis, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tras su integración en el Tratado Constitucional: asimetrías, inconsistências y paradojas*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

ALEXANDER, Jessica, *The third pillar and third country nationals: into the melting pot*, in Stratos V. Konstadinidis (ed.), *A peoples' Europe. Turning a concept into content*, Aldershot, Ashgate, 1999

ALEXANDRINO, José de Melo, *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008 (no prelo).

ALMEIDA, Carlota Pizarro de, *Exclusões formais, exclusões materiais – o lugar do outro; discriminações contra imigrantes*, in “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, vol. XLV, números 1 e 2, 2004

ALMEIDA, Miguel Vale de, *Um mar da cor da terra. Raça, cultura e política da identidade*, Oeiras, Celta Editora, 2000;

–, *O Atlântico pardo. Antropologia, pós-colonialismo e o caso «lusófono»*, in Cristina Bastos, Miguel Vale de Almeida e Bela Feldman-Bianco (orgs.), *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*, Lisboa, ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2002

ALSTON, Philip e WEILER, J. H. H., *An 'ever closer union' in need of a human rights policy*, in "European Journal of International Law", n.º 9, 1998

ALVES, Dário Moreira de Castro, *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos: a CPLP – fundamentação político-cultural e os três anos e meio da história de sua formação*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998

ALVES, Pedro Delgado, *Sinais de identificação e simbologia religiosa na escola pública. Um olhar sobre a recente evolução jurisprudencial europeia*, in vv.aa., *Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2005

AMARAL, Maria Lúcia, *Será necessária uma harmonização das Constituições para dar efectividade ao exercício dos direitos de participação política?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *Justiça constitucional e trinta anos de Constituição*, in "Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL", edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006

AMATO, Giuliano, *A strong heart for Europe*, in Christian Joerges, Yves Mény e J. H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002

ANDERSON, Perry, *The Europe to come*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Under the sign of the interim*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2001

ANDRÉ, João Maria, *Interculturalidade, comunicação e educação para a diferença*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

ASH, Timothy Garton, *Catching the wrong bus?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

AZEVEDO, Maria Eduarda, *O «terceiro pilar» da União Europeia. Cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;

–, *A Convenção e a Europa do século XXI*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005

BADER, Veit Michael, *Citizenship of the European Union. Human rights, rights of citizens of the Union and of member States*, in “Ratio Juris”, vol. 12, n.º 2, 1999;

–, *The ethics of immigration*, in “Constellations”, vol. 12, n.º 3, 2005

BADURA, Peter, A “*identidade nacional*” dos Estados membros na Constituição da Europa, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

BAGANHA, Maria Ioannis e GÓIS, Pedro, *Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?* in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, números 52/53, 1998/1999

BAGANHA, Maria Ioannis e MARQUES, José Carlos, *Imigração e política. O caso português*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2001

BAGANHA, Maria Ioannis, *et al.*, *Immigrants and the labour market: the portuguese case*, in vv.aa., *Metropolis international workshop proceedings, Lisbon, September 28-29 1998*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1999

BAGANHA, Maria Ioannis, *et al.*, *Is an ethclass emerging in Europe? The portuguese case*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2000

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *La configuración normativa de principios y derechos constitucionales en la Constitución Europea*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

BALDWIN-EDWARDS, Martin, *The emerging European immigration regime: some reflections on implications for southern Europe*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 4, 1997

BALIBAR, Etienne, *Europe: vanishing mediator*, in “Constellations”, vol. 10, n.º 3, 2003;

–, *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton, Princeton University Press, 2004

BAÑKOWSKI, Zenon e CHRISTODOULIDIS, Emílios, *The European Union as an essentially contested project*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 4, 1998

BÁRBARA, Américo Madeira, *A CPLP e a União Europeia*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003

BASTOS, José Gabriel Pereira, *Portugal Europeu. Estratégias identitárias inter-nacionais dos portugueses*, Oeiras, Celta Editora, 2000

BASTOS, José Gabriel Pereira e BASTOS, Susana Pereira, *Portugal multicultural*, Lisboa, Fim de Século, 1999

BAUBÖCK, Rainer, *National community, citizenship and cultural diversity*, in “Political Science Series”, n.º 62, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1999;

–, *Recombinant citizenship*, in “Political Science Series”, n.º 67, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1999

BAUDRILLARD, Jean, *Holy Europe*, in “New Left Review”, n.º 33, 2005

BEAUD, O., *Propos sceptiques sur la légitimité d’un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

BELL, Mark, *EU anti-discrimination law*, 2002

BELLAMY, Richard, *The European Constitution is dead, long live European constitutionalism*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

BELLAMY, Richard e CASTIGLIONE, Dario, *A Constituição da União Europeia: alternativa republicana ao liberalismo*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000

BELLUCCI, Lucia, *Immigrazione e pluralità di culture: due modelli a confronto*, in “Sociologia del diritto”, n.º 3, 2001

BENZ, Arthur e MICHAELIS, Lars, *Remaining relevance of the Constitution*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

BERMANN, George A., *The European Union as a constitutional experiment*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 4, 2004

BERNARD, Nick, *Citizenship in a polycentric polity*, in Stratos V. Konstadinidis (ed.), *A peoples’ Europe. Turning a concept into content*, Aldershot, Ashgate, 1999

BERNITZ, Ulf, *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999

BETTENCOURT, Pedro Ortis, *Trabalho de estrangeiros*, in António Moreira (coord.), *VI Congresso Nacional de Direito do Trabalho*, Coimbra, Almedina, 2004

BIDELEUX, Robert, *Extending the European Union's cosmopolitan supranational legal order eastwards: the main significance of the forthcoming 'eastward enlargement' of the European Union*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

BLICHNER, Lars, *What is a rights-based Europe and what it should be?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002

BONAVIDES, Paulo, *Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1996

BRINKMANN, Gisbert, *The immigration and asylum agenda*, in "European Law Journal", vol. 10, n.º 2, 2004

BRITO, Wladimir, *Que direitos sociais? Um standard minimum lusófono de direitos sociais?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *A cidadania lusófona: condição necessária da afirmação política da multiculturalidade lusófona*, in <http://www.ces.uc.pt/LAB2004>

BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992

BRUNKHORST, Hauke, *The legitimization crisis of the European Union*, in "Constellations", vol. 13, n.º 2, 2006

BRYDE, Brun-Otto, *Le peuple européen and the European people*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

CABRAL, Manuel Villaverde, *Portugal e a Europa: diferenças e semelhanças*, in "Análise Social", vol. XXVII, números 118-119, 1992;

–, *A Identidade Nacional Portuguesa: Conteúdo e Relevância*, in "DADOS. Revista de Ciências Sociais", vol. 46, n.º 3, 2003

CALDEIRA, Isabel, *O afro-americano e o cabo-verdiano: identidade étnica e identidade nacional*, in Boaventura Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento, 1993

CALHOUN, Craig, *The democratic integration of Europe: interests, identity, and the public sphere*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003

CÁMARA VILLAR, Gregorio, *Los derechos fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

CAMPOS, João Mota de, *Direito comunitário. I. O Direito institucional*, 7.^a ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995;

–, *Direito comunitário. II. O ordenamento jurídico comunitário*, 5.^a ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 1999;

–, *Precisará a teoria da Constituição Europeia de uma teoria do Estado?*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;

–, *Da Constituição dirigente ao Direito Comunitário dirigente*, in vv.aa., *Colectânea de estudos de homenagem a Francisco Lucas Pires*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 1999

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007

CARLOS, Leonor Palma, *Imigração e integração*, in Maria Beatriz Nizza da Silva, *et al.* (orgs.), *Emigração/imigração em Portugal. Actas do “Colóquio internacional sobre emigração e imigração em Portugal (séc. XIX-XX)”*, Lisboa, Fragmentos, 1993

CARRERA, Sergio, *What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005;

–, *A comparison of integration programmes in the EU. Trends and weaknesses*, in “Challenge Papers”, n.º 1, 2006

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, in “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, ano 5, n.º 9, 2001

CARVALHO, Joaquim Barradas de, *Rumo de Portugal. A Europa ou o Atlântico? (Uma perspectiva histórica)*, Lisboa, Livros Horizonte

CARVALHO, Orlando de, *Os direitos do homem no Direito Civil português*, Coimbra, 1973

CASANOVA, José, *The long, difficult, and tortuous journey of Turkey into Europe and the dilemmas of European civilization*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

CASSEN, Bernard, *ATTAC against the Treaty*, in “New Left Review”, 33, 2005

CASTELO, Cláudia, *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, 1999

CASTIGLIONE, Dario, *Reflections on Europe's constitutional future*, in "Constellations", vol. 11, n.º 3, 2004

CASTILHO, José Manuel Tavares, *O marcelismo e a construção europeia*, in "Penélope. Fazer e desfazer a História", n.º 18, 1997

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J., *The age of migration. International population movements in the modern world*, 3.^a ed. revista e atualizada, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2003

CASTRO, Paulo Canelas de, *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – para um discurso jurídico sobre a sua identidade e um seu programa de acção*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003

CEDERMAN, Lars-Erik, *Nationalism and bounded integration: what it would take to construct a European demos*, in "European Journal of International Relations", vol. 7, n.º 2, 2001

CHABOD, Federico, *Storia dell'idea d'Europa*, Roma, Editori Laterza, 1961

CHALMERS, Damian, *The application of Community law in the United Kingdom, 1994-1998*, in "Common Market Law Review", n.º 37, 2000

CHECKEL, Jeffrey T., *The Europeanization of citizenship?*, in Arena WP, n.º 22, 2001

CHIANTERA-STUTTE, Patricia, *The ambiguous heritage of Mitteleuropa: the resurfacing of Mitteleuropa as a counter-image of the EU in Austrian populism*, 2003

CLARA, Fernando, *O fim da Europa. Onde a nação acaba e o império começa*, in Manuela Ribeiro Sanches (org.), *Portugal não é um país pequeno: contar o "império" na pós-colonialidade*, Lisboa, Livros Cotovia, 2006

CLOSA MONTERO, Carlos, *Between EU Constitution and individuals' self: European citizenship*, in "Law and Philosophy", n.º 20, 2001;

–, *Citizenship of the Union and nationality of member States*, in "Common Market Law Review", n.º 32, 1995

COLVIN, Madeleine e NOORLANDER, Peter, *Human rights and accountability after the Treaty of Amsterdam*, in "European Human Rights Law Review", n.º 2, 1998

CONSTANTINESCO, Vlad, *Valeurs et contenu de la Constitution européenne*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

CORRÊA, Oscar Dias, *Breves observações sobre a influência da Constituição portuguesa na Constituição brasileira de 1988*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1996

COSTA, Paulo Manuel, *Regime jurídico de entrada e permanência de estrangeiros anotado e comentado*, Lisboa, Rei dos Livros, 1999

COSTA, Pietro, *From national to European citizenship: a historical comparison*, in Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santoro (eds.), *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven Nation-States*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004

COT, Jean-Pierre, *À propos du référendum européen: le référendum sans le peuple*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelas, Bruyant, 1997

COUTO, Abel Cabral, *A integração europeia e a defesa nacional*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

CRAIG, Paul, *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001;

–, *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, in “European Public Law”, vol. 10, n.º 4

CRAIG, Paul e DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003

CRUZ, Manuel Braga da, *Europeísmo, nacionalismo, regionalismo*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

CUNHA, Paulo de Pitta e, *A União Económica e Monetária e as perspectivas da integração europeia*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;

–, *A crise da Constituição europeia*, Coimbra, Almedina, 2005;

–, *A Constituição europeia. Um olhar crítico sobre o projecto*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2004;

–, *A via federal*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005

CUNHA, Paulo Ferreira da, *Em demanda dos fundamentos de uma comunidade constitucional lusófona*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997;

–, *Novo Direito Constitucional europeu*, Coimbra, Almedina, 2005

- CURTIN, Deidre, *The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces*, in "Common Market Law Review", vol. 30, 1993;
- , *Tailoring legitimacy to the shape of the EU*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005
- DASHWOOD, Alan, *The british way: the cohabiting with Community law*, in A. E. Kellermann *et al.* (eds.), *EU enlargement: the constitutional impact at EU and national level*, The Hague, T. M. C. Asser Instituut, 2001
- DAUSES, Manfred A., *The protection of fundamental rights in the Community legal order*,
- DEAN, Hartley, *Popular discourse and the ethical deficiency of 'third way' conceptions of citizenship*, in "Citizenship Studies", vol. 8, n.º 1, 2004
- DEHOUSSE, Renaud, *The unmaking of a Constitution: lessons from the European referenda*, in "Constellations", vol. 13, n.º 2, 2006
- DELGADO-MOREIRA, Juan M., *Cultural citizenship and the creation of European identity*, in "Electronic Journal of Sociology", 1997, <http://www.sociology.org/content/vol002.003/delgado>;
- , *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000
- DELLAVALLE, Sergio, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione Europea*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003
- DERRIDA, Jacques, *O outro cabo*, Coimbra, A Mar Arte, 1995
- DE BEUS, Jos, *Quasi-national European identity and European democracy*, in "Law and Philosophy", n.º 20, 2001
- DE BÚRCA, Gráinne, *The European Constitution project after the referenda*, in "Constellations", vol. 13, n.º 2, 2006;
- , *The quest for legitimacy in the European Union*, in "The Modern Law Review", vol. 59, n.º 3, 1996;
- , *Convergence and divergence in European Public Law: the case of human rights*, in Paul Beaumont, Carole Lyons e Neil Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002;
- , *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in E. L. Rev. Apr., n.º 26, 2001;
- , *No way about the political process*, in "European Constitutional Law Review", n.º 1, 2005;
- , *Fundamental rights and citizenship*, in Bruno de Witte (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI-RSCAS/AEL, Florença, 2003

DE GROOT, Gerard-René, *The relationship between the nationality legislation of the member States of the European Union and European citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

DE LUCAS, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1994

DE WECK, Roger, *Neither reich nor nation – another future for the European Union*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

DE WENDEN, Catherine Wihtol, *A cidadania europeia está em crise?*, in Mario Dehove (dir.), *O novo Estado da Europa*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2004

DE WITTE, Bruno, *The impact of enlargement on the Constitution of the European Union*, in Marise Cremona (ed.), *The enlargement of the European Union*, 2003;

–, *The closest thing to a constitutional conversation in Europe: the semi-permanent treaty revision process*, in Beaumont, Lyons & Walker (eds.), *Convergence and divergence in European Public Law*, 2002;

–, *Cultural legitimization: back to the language question*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993;

–, *Politics versus Law in the EU's approach to ethnic minorities*, in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002;

–, *Piecing the treaties together*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

DIAS, Jorge, *O essencial sobre os elementos fundamentais da cultura portuguesa*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2004

DOMINGUES, João, *Lusofonia, anglofonia, francofonia*, in “Janus”, 2004

D’OLIVEIRA, Hans Ulrich Jessurun, *Union citizenship: pie in the sky?*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens’ Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

DUHAMEL, Olivier, *Igniting the spirits*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

DUARTE, Maria Luísa, *O estatuto de cidadão da União e a (não) discriminação em razão da orientação sexual*, in vv.aa., *Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2005;

–, *A União Europeia e os direitos fundamentais. Métodos de protecção*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999;

–, *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000;

–, *A liberdade de circulação de pessoas e o estatuto de cidadania previsto no Tratado de União Europeia*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996

EECKHOUT, Piet, *The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

EIJSBOUTS, W. T., *The European way. History, form and substance*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005;

–, *Ditching the text*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

ERIKSEN, Erik Oddvar e FOSSUM, John Erik, *Europe in search of its legitimacy. Assessing strategies of legitimization*, Arena, University of Oslo, Working Paper n.º 38, 2002

EVANS, Andrew, *Union citizenship and the constitutionalization of equality in EU Law*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

FACCHI, Alessandra, *Multicultural policies and female immigration in Europe*, in “Ratio Juris”, vol. 11, n.º 4, 1998

FALKNER, Gerda e NENTWICH, Michael, *European Union: democratic perspectives after 1996*, Viena, Service Fachverlag, 1995

FARIA, Luísa Leal de, *Unidade e diversidade: a cultura europeia e as línguas da Comunidade*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

FAVELL, Adrian, *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, 2.^a ed., Nova Iorque, Palgrave, 2001;

–, *Multi-ethnic Britain: an exception in Europe?*, in “Patterns of Prejudice”, vol. 35, n.º 1, 2001

FAVELL, Adrian e HANSEN, Randall, *Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 28, n.º 4, 2002

FAVRET, Jean-Marc, *Le traité de Nice du 26 février 2001: vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne?*, in “Revue Trimestrielle de Droit Européen”, n.º 2, 2001

FELDMAN-BIANCO, Bela, *Entre a «fortaleza» da Europa e os laços afectivos da «irmandade» luso-brasileira: um drama familiar em um só ato*, in Cristina Bastos, Miguel Vale de Almeida e Bela Feldman-Bianco (orgs.), *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*, Lisboa, ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2002;

–, *Portugueses no Brasil, brasileiros em Portugal. Antigas rotas, novos trânsitos e as construções de semelhanças e diferenças culturais*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002

FENET, Alain, *Diversité linguistique et construction européenne*, in “Revue Trimestrielle de Droit Européen”, n.º 2, 2001

FERNANDES, António José, *Direitos humanos e cidadania europeia. Fundamentos e dimensões*, Coimbra, Almedina, 2004

FERREIRA, José Medeiros, *A estratégia para a adesão às instituições europeias*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

FERRY, Jean-Marc, *Face à la crise, quelles perspectives pour l’Union européenne?*, in “Politique Étrangère”, n.º 3, 2005

FISHMAN, Robert M., *Moldar a democracia: a União Europeia e as transformações políticas pós-autoritárias da Espanha e de Portugal*, in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2005

FLYNN, Leo, *The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?*, in “Common Market Law Review”, n.º 36, 1999

FØLLESDAL, Andreas, *Drafting a European Constitution – challenges and opportunities*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 4/2002, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>;

–, *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001;

–, *Union citizenship: conceptions, conditions and preconditions*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001;

–, *Citizenship: European and global*, in Arena WP, n.º 11, 2002;

–, *Third country nationals as euro citizens: the case defended*, Arena Working Paper no. 9, University of Oslo, 1998

FONSECA, Jorge Carlos, *Do regime de Partido único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição portuguesa de 1976*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006

FONSECA, Luís, *A lusophone community: multinational alliances, multiple belongings*, in www.cplp.org

FOSSUM, John Erik, *Identity-politics in the European Union*, in Arena WP, n.º 17, 2001

FRIAS, Maria José Matos, *Língua portuguesa, matriz de identidade/alteridade cultural. Paradigmas subjacentes ao discurso pedagógico oficial*, <http://lusofonia2002.com.sapo.pt/MariaJoseMatosFrias-TEXTO.htm>

GAMA, Manuel, *Pensar a Europa a partir do movimento da filosofia portuguesa*, in Acílio da Silva Estanqueiro Rocha (org.), *Europa, cidadania e multiculturalismo*, Braga, Centro de Estudos Humanísticos, Universidade do Minho, 2004

GAMBERALE, Carlo, *National identities and citizenship in the European Union*, in “European Public Law”, vol. 1, n.º 4, 1995

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Principe d'égalité: de l'uniformité à la différenciation ou l'interminable histoire de Caim et Abel, deux frères marqués par la différence*, in “Direito e Justiça”, vol. XIII, tomo 3, 1999

GARCÍA, Soledad, *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

GARCÍA PÉREZ, Rafael, *La Unión Europea y su entorno próximo: ampliación, fronteras exteriores y política de vecindad*, in Acílio da Silva Estanqueiro Rocha (org.), *Europa, cidadania e multiculturalismo*, Braga, Centro de Estudos Humanísticos, Universidade do Minho, 2004

GAROT, Marie-José, *A new basis for European citizenship: residence?*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

GASPAR, Carlos, *Portugal e o alargamento da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000

GEDDES, Andrew, *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000

GÖLE, Nilüfer, *Europe's encounter with Islam: what future?*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *A Europa e o «estrangeiro»: Talo(s) ou Cristo?*, in vv.aa., *A inclusão do outro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *As Constituições dos Estados de língua portuguesa*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2006;

–, *Estudos de Direito Público*, vol. I, Cascais, Principia, 2000;

–, *Estudos de Direito Público de língua portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2004;

–, *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, Edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006;

–, *A importância da Lei n.º 134/99 no novo Direito português da igualdade social*, in vv.aa., *Actas do seminário técnico sobre a aplicação da Lei anti-discriminação*, ACIME, 2002;

–, *Reflexões sobre a 5.ª revisão da Constituição portuguesa*, in Jorge Bacelar Gouveia (org.), *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, Âncora Editora, 2001

GOWAN, Peter, *British euro-solipsism*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

GREEN, David Michael, *On being European: the character and consequences of European identity*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000

GRIMM, Dieter, *Does Europe need a Constitution?*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

GROENENDIJK, Kees, et al., *The legal status of third country nationals who are long-term residents in a member State of the European Union*, Centre for Migration Law, University of Nijmegen, 2000

GUEDES, Armando Marques, *O estudo dos sistemas jurídicos africanos. Estado, sociedade, Direito e poder*, Coimbra, Almedina, 2004

GUEDES, Armando Marques e LOPES, Maria José (eds.), *State and traditional law in Angola and Mozambique*, Coimbra, Almedina, 2007

GUIGUET, Benoît, *Citizenship and nationality: tracing the french roots of the distinction*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

GUIRAUDON, Virginie, *European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 38, n.º 2, 2000;

–, *Multiculturalisme et droits des étrangers dans l’Union Européenne*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l’Europe? Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2.ª ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

HABERMAS, Jürgen, *Why Europe needs a Constitution*, in “New Left Review”, n.º 11, 2001;

–, *Reply to Grimm*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *Citizenship and national identity: some reflections of the future of Europe*, in “Praxis International”, vol. 12, n.º 1, 1992

HABERMAS, Jürgen e DERRIDA, Jacques, *February 15, or what binds Europeans together: a plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe*, in “Constellations”, vol. 10, n.º 3, 2003

HAILBRONNER, Kay, *Third-country nationals and EC Law*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens' Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

HANSEN, Randall, *Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni. Des sujets aux citoyens*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999

HARRIS, Jose, *Nationality, rights and virtue: some approaches to citizenship in Great Britain*, in Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santoro (eds.), *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven Nation-States*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004

HEDEMANN-ROBINSON, Martin, *An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice*, in “Common Market Law Review”, n.º 38, 2001

HEFFERNAN, Michael, *The meaning of Europe. Geography and geopolitics*, Londres, Arnold, 1998

HERSANT, Yves, *Critique de l'euroculture*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005

HILF, Meinhard, *Os direitos fundamentais na Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

HOSKYNS, Catherine, *Democratizing the EU: evidence and argument*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000

HOWE, Paul, *Insiders and outsiders in a community of Europeans: a reply to Kostakopoulos*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 35, n.º 2, 1997

JANSEN, Thomas, *European identity and/or the identity of the European Union*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

JENNINGS, Jeremy, *The French constitutional tradition*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995

JESUS, José Luís, *Direito de amparo de direitos – que tribunal?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *Direitos de cidadania no espaço lusófono*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998

JOERGES, Christian, *Europe a großraum? Shifting legal conceptualisations of the integration project*, in Christian Joerges e Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker legacies of law in Europe. The shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions*, Oxford, Hart Publishing, 2003

KARLSSON, Ingmar, *How to define the European identity today and in the future?*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

KASTORYANO, Riva, *Turkey/Europe: space-border-identity*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006;

–, *Transnational networks and political participation: the place of immigrants in the European Union*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003;

–, «Multiculturalisme» - une identité pour l'Europe?, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

KOSLOWSKI, Rey, *Migrants and citizens. Demographic change in the European state system*, Ithaca, Cornell University Press, 2000

KOSTAKOPOULOU, Theodora, *Long-term resident third-country nationals in the European Union: normative expectation and institutional openings*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 28, n.º 3, 2002;

–, *Citizenship, identity and immigration in the European Union. Between past and future*, Manchester, Manchester University Press, 2001

KOVAR, Robert, *L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin – Lyon 3

KUMAR, Krishan, *The idea of Europe: cultural legacies, transnational imaginings, and the nation-state*, in Mabel Berezin e Martin Schain (eds.), *Europe without borders. Remapping territory, citizenship, and identity in a transnational age*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003

KUPER, Richard – *Democratization: a constitutionalizing process*, in Catherine Hoskyns e Michael Newman (eds.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000

KUYU, Camille, *L'intermédiation culturelle au tribunal pour enfants de Paris*, in “Politique Africaine”, n.º 71, 1998

LABAYLE, Henri, *A Europa e a imigração: a fortaleza impossível*, in Mario Dehove (dir.), *O novo Estado da Europa*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2004

LABORDE, Cécile, *Republican citizenship and the crisis of integration in France*, in Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santoro (eds.), *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven Nation-States*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004

LACROIX, Justine, *For a European constitutional patriotism*, in “Political Studies”, vol. 50, 2002

LANDUYT, Ariane, *L'Union Européenne et le dialogue interculturel*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

LA TORRE, Massimo, *The law beneath rights' feet. Preliminary investigation for a study of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 4, 2002;

–, *European identity and citizenship – between law and philosophy*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism, and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998;

–, *Citizenship, Constitution, and the European Union*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

LEAL, João, *O império escondido: camponeses, construção da nação e império na antropologia portuguesa*, in Manuela Ribeiro Sanches (org.), *Portugal não é um país pequeno: contar o “império” na pós-colonialidade*, Lisboa, Livros Cotovia, 2006

LEFEBVRE, Edwige Liliane, *Republicanism and universalism: factors of inclusion or exclusion in the french concept of citizenship*, in “Citizenship Studies”, vol. 7, n.º 1, 2003

LEHNING, Percy B., *European citizenship: towards a European identity?*, in “Law and Philosophy”, n.º 20, 2001

LEHNING, Percy B. e WEALE, Albert, *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, in Percy B. Lehning e Albert Weale (eds.), *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, Londres, Routledge, 1997

LEITÃO, José, *Génese e dinâmica da cidadania lusófona*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Editora Europa-América, 1998;

–, *Standard mínimo de direitos da lusofonia*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *Avanços e recuos na política portuguesa sobre refugiados*, in vv.aa., *A inclusão do outro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

LEITÃO, Nicolau Andresen, *The reluctant European: a survey of the literature on Portugal and European integration 1947-1974*, in “e-JPH”, vol. 3, n.º 1, 2005

LENAERTS, Koen, *Fundamental rights in the European Union*, in E. L. Rev. Dec., n.º 25, 2000

LENAERTS, Koen e DESOMER, Marlies, *New models of Constitution-making in Europe: the quest for legitimacy*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

LEVEAU, Rémy, *Espace, culture, frontière. Projection de l’Europe à l’extérieur*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l’Europe? Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005

LE GLOANNEC, Anne-Marie, *Is Turkey euro-compatible? French and german debates about the “non-criteria”*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006

LIPPOLIS, Vincenzo, *European citizenship: what it is and what it could be*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

LLOBERA, Josep R., *The role of the State and the nation in Europe*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

LOBO, Marina Costa, *Atitudes dos portugueses perante a UE: perspectivas sociais e políticas*, in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2005

LOPES, Ernâni Rodrigues, *O processo de integração de Portugal nas Comunidades (Europeias) – uma avaliação geral, década e meia depois*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

LOPES, Luís Ferreira e SANTOS, Octávio dos, *Os novos descobrimentos. Do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas*, Coimbra, Almedina, 2006

LOUIS, Jean-Victor, *Back to basics for progress*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

LOURENÇO, Eduardo, *Situação africana e consciência nacional*, in “Cadernos Crítico”, n.º 2, 1976;

–, *Portugal como destino seguido de mitologia da saudade*, Lisboa, Gradiva, 1999;

–, *A Europa desencantada. Para uma mitologia europeia*, 2.ª ed., Lisboa, Gradiva, 2005;

–, *O labirinto da saudade*, 3.ª ed., Lisboa, Gradiva, 2004;

–, *A nau de Ícaro seguido de imagem e miragem da lusofonia*, 2.ª ed., Lisboa, Gradiva, 1999;

–, *Nós e a Europa ou as duas razões*, 4.ª ed. aumentada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1994;

–, *Uma Europa de nações ou os dentes de Cadmo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

LUTHER, Jörg, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

MACEDO, Jorge Braga de, *Convergência na economia europeia: o contributo português*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992;

–, *A integração europeia de Portugal: o bom aluno com uma má constituição fiscal*, in Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2005

MACHADO, Fernando Luís, «*Novos portugueses?*» *Parâmetros sociais da identidade nacional dos jovens descendentes de imigrantes africanos*, in Manuel Carlos Silva (org.), *Nação e Estado. Entre o global e o local*, Porto, Edições Afrontamento, 2006;

–, *Dês étrangers moins étrangers que d’autres? La régulation politico-institutionnelle de l’immigration au Portugal*, in Évelyne Ritaine (dir.), *L’Europe du sud face à l’immigration. Politique de l’étranger*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005;

–, *Etnicidade em Portugal: o grau zero de politização*, in Maria Beatriz Nizza da Silva, et al. (orgs.), *Emigração/imigração em Portugal. Actas do “Colóquio internacional sobre emigração e imigração em Portugal (séc. XIX-XX)”*, Lisboa, Fragmentos, 1993;

–, *Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 12, 1992;

–, *Contornos e especificidades da imigração em Portugal*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 24, 1997

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva. Dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996

MACQUEEN, Norrie, *Re-defining the ‘african vocation’: Portugal’s post-colonial identity crisis*, in “Journal of Contemporary European Studies”, vol. 11, n.º 2, 2003

MADURO, Miguel Poiars, *O superavit democrático europeu*, in “Análise Social”, vol. XXXVI, números 158-159, 2001;

–, *A Constituição plural – constitucionalismo e União Europeia*, Cascais, Principia, 2006;

–, *A crise existencial do constitucionalismo europeu*, in vv.aa., *Colectânea de estudos de homenagem a Francisco Lucas Pires*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 1999;

–, *Thinking about thinking on European constitutionalism*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

MAGALHÃES, José Calvet de, *A participação de Portugal nas instituições internacionais do após-guerra*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

MAGONE, José, *A integração europeia e a construção da democracia portuguesa*, in “Penélope. Fazer e desfazer a História”, n.º 18, 1997

MAIA, Rui Leandro Alves da Costa, *A descolonização portuguesa: um balanço crítico*, in Victor Pereira da Rosa e Susan Castillo (orgs.), *Pós-colonialismo e identidade*, Porto, Universidade Fernando Pessoa, 1998

MANCINI, Federico, *Europe: the case for statehood*, in “European Law Journal”, vol. 4, n.º 1, 1998

MARCHUETA, Maria Regina e FONTES, José, *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Fundamentos político-diplomáticos*, Lisboa, Centro de Estudos Orientais da Fundação Oriente, 2001

MARGARIDO, Alfredo, *A lusofonia e os lusófonos: novos mitos portugueses*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2000

MARIAS, Epaminondas, *European citizenship in action: from Maastricht to the Intergovernmental Conference*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

MARKO, Joseph, *Citizenship beyond the national State? The transnational citizenship of the European Union*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

MARQUES, M. Margarida, *Singularidade nacional e construção da cidadania. A difícil incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa*, in Manuel Carlos Silva (org.), *Nação e Estado. Entre o global e o local*, Porto, Edições Afrontamento, 2006

MARQUES, M. Margarida e ROSA, M. João Valente, *L'intégration des immigrés au Portugal. Singularité ou retard?*, in “Sociologia, Problemas e Práticas”, n.º 41, 2003

MARQUES, M. Margarida, et al., *Between the 'lusophone community' and European integration. Where do immigrants fit in? Immigration and citizenship in Portugal*, in SociNova WP, n.º 10, 1999

MARQUES, M. Margarida, *et al.*, *Le «retour des caravelles» au Portugal: de l'exclusion des immigrés à l'inclusion des lusophones?*, in Évelyne Ritaine (dir.), *L'Europe du sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005

MARQUES, Rui, *Uma mesa com lugar para todos – para uma visão humanista da imigração*, Lisboa, Instituto Padre António Vieira, 2005

MARTÍNEZ, Pedro Romano, *Direito do Trabalho*, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 2006

MARTINS, Afonso d'Oliveira, *O processo constituinte europeu e o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

MARTINS, Ana Maria Guerra, *Os valores da União na Constituição europeia*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;
–, *A revisão do Tratado e a constitucionalização da União Europeia*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, *A Europa. Encruzilhada perturbadora*, in “Finisterra. Revista de Reflexão e Crítica”, n.º 20, 1996;
–, *Uma Europa mediadora e aberta*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;
–, *Que Constituição para a União Europeia? Análise do projecto da Convenção*, Lisboa, Gradiva, 2003;
–, *Sobre o Tratado Constitucional europeu*, in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e construção europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005

MARTINS, Hermínio, *O federalismo no pensamento político português*, in “Penélope. Fazer e desfazer a História”, n.º 18, 1997

MARTINS, Manuel Gonçalves, *Portugal e a Europa*, Sintra, PF, 2005;
–, *Portugal e os poderes políticos europeus (1143-1974)*, in “Perspectivas. Portuguese Journal of Political Science and International Relations”, n.º 1, 2005

MASCLET, Jean-Claude, *La libre circulation des personnes au sens politique et juridique*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin – Lyon 3

MATA, Inocência, *Estranhos em permanência: a negociação da identidade portuguesa na pós-colonialidade*, in Manuela Ribeiro Sanches (org.), *Portugal não é um país pequeno: contar o “império” na pós-colonialidade*, Lisboa, Livros Cotovia, 2006

MATEUS, Augusto, *A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

MATHER, James D., *The Court of Justice and the Union citizen*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005

MATOS, Luís Salgado de, *O sistema político português e a Comunidade Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

MAYNE, Richard, *The Europeans: who are we?*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1972

MEDEIROS, Fernando, *A formação do espaço social português: entre a «sociedade-providência» e uma CEE providencial*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

MEDEIROS, Paulo de, *Apontamentos para conceptualizar uma Europa pós-colonial*, in Manuela Ribeiro Sanches (org.), *Portugal não é um país pequeno: contar o “império” na pós-colonialidade*, Lisboa, Livros Cotovia, 2006

MEEHAN, Elizabeth, *European citizenship and social policies*, in Ursula Vogel e Michael Moran (eds.), *The frontiers of citizenship*, Macmillan

MELO, A. Barbosa de, *A construção europeia e a defesa das identidades nacionais: uma perspectiva normativa*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

MENÉNDEZ, Agustín José, *A rights-based Europe?* in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez (eds.), *Constitution-making and democratic legitimacy*, ARENA, Oslo, 2002

MENSKI, Werner, *Comparative law in a global context. The legal systems of Asia and Africa*, 2.^a ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2006

MIKKELI, Heikki, *Europe as an idea and an identity*, Londres, Macmillan Press, 1998

MILLNS, Susan, *Unravelling the ties that bind: national Constitutions in the light of the values, principles and objectives of the Constitution for Europe*, in Jacques Ziller (dir.), *L'europeanisation des Droits Constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003

MIRANDA, Jorge, *O artigo 1.º e o artigo 2.º da Constituição*, in Jorge Miranda (coord.), *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, Petrony, 1978;

- , *Manual de Direito Constitucional. Preliminares: o Estado e os sistemas constitucionais*, tomo I, 7.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003;
- , *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998;
- , *Manual de Direito Constitucional. Direitos fundamentais*, tomo IV, 3.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2000
- , *Direitos fundamentais e ordem social (na Constituição de 1933)*, in “Revista da Faculdade de Direito de Lisboa”,
- , *A “Constituição Europeia” e a ordem jurídica portuguesa*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;
- , *O Tratado de Maastricht e a Constituição portuguesa*, in vv.aa., *A União Europeia na encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996;
- , *Constituição e Constituições perante a integração europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004;
- , *Constituição e integração*, in vv.aa., *A União Europeia e Portugal: a actualidade e o futuro*, Coimbra, Almedina, 2005;
- , *A Constituição da República Portuguesa na horizonte da construção europeia*, in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e construção europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição portuguesa anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006
- MITZMAN, Arthur, *A premature obituary: Europe’s post-referendum vita nuova*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006
- MODERNE, Franck, *La dignité de la personne comme principe constitutionnel dans les constitutions portugaise et française*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1996
- MONAR, Jörg, *A dual citizenship in the making: the citizenship of the European Union and its reform*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998
- MORAIS, Carlos Blanco de, *Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in Antunes Varela, et al. (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998
- MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues, *O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de Direito da nacionalidade dos Estados-membros*, in “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, vol. XLIV, números 1 e 2, 2003

MOREIRA, Adriano, *A Europa em formação (A crise do Atlântico)*, 3.^a ed., Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1987;

–, *A gestão das interdependências*, in Maria Regina Marchueta e José Fontes, *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Fundamentos político-diplomáticos*, Centro de Estudos Orientais da Fundação Oriente, 2001

MOREIRA, Vital, *A metamorfose da “Constituição económica”*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, Edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006

MOURÃO, Fernando Albuquerque, *A CPLP e os seus modelos: que comunidade?*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003

MOXON-BROWNE, Edward, *Who are the Europeans now?*, Aldershot, Ashgate, 2001

NORMAN, Peter, *The accidental Constitution. The story of the European Convention*, Bruxelas, EuroComment, 2003

O’KEEFFE, David, *Union citizenship*, in D. O’Keeffe e P. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994

O’KEEFFE, David e BAVASSO, António, *Fundamental rights and the European citizen*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

O’LEARY, Siofra, *The relationship between Community citizenship and the protection of fundamental rights in Community Law*, in “Common Market Law Review”, n.º 32, 1995

OLIVEIRA, Álvaro Castro, *The position of resident third-country nationals: is it too early to grant them Union citizenship?*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998;

–, *Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – case law 1995-2001*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

OLIVEIRA, Fernando, *O parlamento dos sete*, in vv.aa., *Colóquio de Direito Internacional. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2003;

–, *O sangue e o solo da cidadania: jus soli ou jus sanguinis?*, in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

PALMEIRA, José António, *A segurança internacional também fala português*, in “Perspectivas. Portuguese Journal of Political Science and International Relations”, n.º 1, 2005

PASCOAES, Teixeira de, *A arte de ser português*, Lisboa, Assírio & Alvim, 2007

PEERS, Steve, *Building fortress Europe: the development of EU migration law*, in “Common Market Law Review”, n.º 35, 1998

PEIXOTO, João, *Strong market, weak State: the case of recent foreign immigration in Portugal*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 28, n.º 3, 2002

PENTASSUGLIA, Gaetano, *The EU and the protection of minorities: the case of eastern Europe*, in “European Journal of International Law”, n.º 12, 2001

PEREIRA, André Gonçalves, *Portugal e a reforma institucional da União Europeia*, in “Análise Social”, vol. XXXV, números 154-155, 2000

PEREIRA, Júlio A. C. e PINHO, José Cândido de, *Direito de estrangeiros. Entrada, permanência, saída e afastamento*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

PÉREZ MARTÍN, Elena, *Libertad de circulación y de residencia: ciudadanía e inmigración en la Constitución Europea*, in vv.aa., *Colóquio ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

PERNICE, Ingolf, *Renewing the social contracts, European and national*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

PERNICE, Ingolf e MAYER, Franz, *La Costituzione integrata dell’Europa*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

PIÇARRA, Nuno, *Portuguese experience of European cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, in Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra (eds.), *Portugal – a European story*, Cascais, Principia, 2000;
–, *As revisões constitucionais em matéria de extradição. A influência da União Europeia*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, Edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006

PIETRI, Nicole, *Le rôle de la protection des droits de l’homme dans la construction de l’identité européenne*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Portugal e a integração europeia, 1945-1986*, in António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do sul e a construção da União Europeia 1945-2000*, Lisboa, ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2005

PINTO, Paulo Mota, *O direito ao livre desenvolvimento da personalidade*, in “Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra”, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, *Portugal - Brasil ano 2000*, Coimbra Editora, 1999;

–, *Reflexões sobre jurisdição constitucional e direitos fundamentais nos 30 anos da Constituição da República Portuguesa*, in “Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL”, Edição especial comemorativa dos 30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006, 2006

PIOVESAN, Flavia, *Temas de Direitos Humanos*, 2.^a ed., São Paulo, Max Limonad, 2003

PIRES, Francisco Lucas, *Schengen e a comunidade de países lusófonos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997;

–, *A caminho de uma Constituição política europeia?*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992;

–, *O Direito e a política de asilo na União Europeia. Por uma maior juridificação do Direito Comunitário de asilo*, in vv.aa., *A inclusão do outro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002;

–, *Múltiplos da cidadania: o caso da cidadania europeia*, in Antunes Varela, *et al.* (orgs.), *AB VNO AD OMNES. 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998

PIRES, Rui Pena, *Migrações e Integração*, Oeiras, Celta Editora, 2003

PIRIS, Jean-Claude, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Jean Monnet Papers 5/2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>

PRAKKE, Lucas, *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in Lucas Prakke e Constantijn Kortmann (eds.), *Constitutional law of 15 EU member states*, Deventer, Kluwer, 2004

PRENTOULIS, Nikos, *On the technology of collective identity: normative reconstructions of the concept of EU citizenship*, in “European Law Journal”, vol. 7, n.º 2, 2001

PREUSS, Ulrich K., *Citizenship and identity: aspects of a political theory of citizenship*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995;

–, *The relevance of the concept of citizenship for the political and constitutional development of the EU*, in Ulrich K. Preuss e Ferran Requejo (eds.), *European citizenship, multiculturalism, and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998

PREUSS, Ulrich K., *et al.*, *Traditions of citizenship in the European Union*, in “Citizenship Studies”, vol. 7, n.º 1, 2003

QUADROS, Fausto de, *O conteúdo e os valores da Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004

RAMOS, Rui, *Portuguese, but not citizens: restricted citizenship in contemporary Portugal*, in Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santoro (eds.), *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven Nation-States*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004

RAMOS, Rui Manuel Moura, *The adaptation of the portuguese constitutional order to Community Law*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, vol. LXXVI, 2000;

–, *Maastricht e os direitos do cidadão europeu*, in vv.aa., *A União Europeia*, Coimbra, 1994;

–, *La double nationalité d’après le Droit portugais*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, vol. XXVII, 1984;

–, *Nacionalidade e descolonização (Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)*, in “Revista de Direito e Economia”, Ano II, n.º 1 e n.º 2, 1976;

–, *Oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa*, in “Revista de Direito e Economia”, n.º 12, 1986;

–, *Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, in “Boletim da Faculdade de Direito”, volume comemorativo, 2003;

–, *Da comunidade internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e relações internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996;

–, *Do Direito português da nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992;

–, *La double nationalité et les liens spéciaux avec d’autres pays. Les développements et les perspectives au Portugal*, in “Revista de Direito e Economia”, números 16 a 19, 1990 a 1993;

–, *Continuidade e mudança no Direito da nacionalidade em Portugal*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999

–, *Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999;

–, *A reforma institucional e a Constituição europeia*, in vv.aa., *Uma Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004;

–, *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994

RASMUSSEN, Hjalte, *Propos non conformistes sur les référendums nationaux d’intégration européenne*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelas, Bruyant, 1997;

–, *The Convention method*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

REBELO, Marta, *Constituição e legitimidade social da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2005

REICH, Norbert, *The constitutional relevance of citizenship and free movement in an enlarged Union*, in “European Law Journal”, vol. 11, n.º 6, 2005;

–, *Union citizenship: metaphor or source of rights?*, in “European Law Journal”, vol. 7, 1, 2001

REIF, Karlheinz, *Cultural convergence and cultural diversity as factors in European identity*, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

REITER, Bernd, *Portugal: national pride and imperial neurosis*, in “Race and Class”, vol. 47, n.º 1, 2005

RENAN, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation? Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882*, in <http://bmlisieux.com/archives/nation>

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, *Os intelectuais e a ideia de Europa*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003;

–, *Multiculturalismo ou coabitação cultural?*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto, 2002

RICH, Paul, *Patriotism and the idea of citizenship in postwar british politics*, in Ursula Vogel e Michael Moran (eds.), *The frontiers of citizenship*, Macmillan

RIDEAU, Joël, *Les dimensions politiques de la citoyenneté dans l'Union Européenne (Droit de vote et éligibilité)*, in Christian Philip e Panayotis Soldatos (dir.), *La citoyenneté européenne*, Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin – Lyon 3;

–, *L'Europe dans les Constitutions des États membres de l'Union Européenne*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997

ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro, *Filosofia da Europa: questões sobre a Europa*, in “Diacrítica”, n.º 17/2, 2003

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Os direitos de cidadania no Brasil, no Mercosul e na comunidade de língua portuguesa*, in vv.aa., *Portugal-Brasil ano 2000*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, *Migrações no quadro do Mercado Único Europeu*, in “Análise Social”, vol. 25, n.º 107, 1990;

–, *Lusofonia, interculturalidade e cidadania*, in Maria Beatriz Rocha-Trindade (coord.), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Coleção Cursos da Arrábida, n.º 5, Publicações Europa-América, 1998;

–, *Minorias. Polissemia do conceito e diversidade de manifestações*, in Maria Beatriz Nizza da Silva, et al. (orgs.), *Emigração/imigração em Portugal. Actas do “Colóquio internacional sobre emigração e imigração em Portugal (séc. XIX-XX)”*, Lisboa, Fragmentos, 1993

ROLLO, Maria Fernanda, *Salazar e a construção europeia*, in “Penélope. Fazer e desfazer a História”, n.º 18, 1997

ROOBOL, W. H., *The whole and the parts*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

ROSAS, Allan, *Union citizenship and national elections*, in Allan Rosas e Esko Antola (eds.), *A citizens' Europe. In search of a new order*, Londres, Sage Publications, 1995

ROSAS, João, *Modelos de cidadania europeia*, in José Luís Barreiro Barreiro e Luís Garcia Soto (eds.), *Europa: mito e razão. Actas do II simpósio internacional luso-galaico de filosofia, Santiago, 26-27 Outubro, 2000*, Universidade de Santiago de Compostela, 2001;

–, *How cosmopolitan is European citizenship?*, in Acílio da Silva Estanqueiro Rocha (org.), *Europa, cidadania e multiculturalismo*, Braga, Centro de Estudos Humanísticos, Universidade do Minho, 2004

ROUSSEAU, Dominique, *European constitutional heritage: a condition for European constitutional law*, in “The Federalist – A Political Review”, n.º 2, 1997;

–, *Citizenship in abeyance*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

RUBIO MARÍN, Rut, *Equal citizenship and the difference that residence makes*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

SÁ, Maria das Graças Moreira de, *Entre a Europa e o Atlântico*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1999

SADURSKI, Wojciech, *The Union must be political*, in “New Europe Review”, <http://www.neweuropereview.com>

SANTOS, António Marques dos, *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998;

–, *Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade?* in vv.aa., *Estatuto jurídico da lusofonia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, 8.ª ed., Porto, Edições Afrontamento, 2002;

–, *O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português*, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento, 1993;

–, *Entre Prospero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade*, in Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (orgs.), *Entre ser e estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*, Porto, Edições Afrontamento, 2002;

–, *O todo é igual a cada uma das partes*, in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, números 52/53, 1998/1999

SANTOS, João de Almeida, *Cidadania para uma democracia europeia*, in “Finisterra. Revista de Reflexão e Crítica”, n.º 20, 1996

SANTOS, Vanda, *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004

SARTO, Raffaella A. del, *Setting the (cultural) agenda: concepts, communities and representation in euro-mediterranean relations*, in “Mediterranean Politics”, vol. 10, n.º 3, 2005

SCHIEK, Dagmar, *A new framework on equal treatment of persons in EC Law?*, in “European Law Journal”, vol. 8, n.º 2, 2002

SCHILLING, Theodor, *The autonomy of the Community legal order: an analysis of possible foundations*, in “Harvard International Law Journal”, vol. 37, n.º 2, 1996

SCHMITTER, Philippe, *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

SCHNEIDER, Heinrich, *The dimensions of the historical and cultural core of a European identity*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

SCHWELLNUS, Guido, *“Much ado about nothing?” Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>

SCIORTINO, Giuseppe, *L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milão, FrancoAngeli, 2000

SHAW, Jo, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 1, 2003;

–, *Postnational constitutionalism in the European Union*, in “Journal of European Public Policy”, vol. 6, n.º 4, 1999;

–, *After the outbreak: change or continuity?*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

SHAW, Jo e WIENER, Antje, *The paradox of the «European polity»*, in Maria Green Cowles e Michael Smith (eds.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000

SILVA, Agostinho da, *Ir à Índia sem abandonar Portugal*, Lisboa, Assírio & Alvim, 1994

SILVA, António Martins da, *Portugal e a ideia federal europeia da república ao fim do Estado Novo*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

SILVA, Jorge Pereira da, *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004

SLATER, Martin, *Political elites, popular indifference and community building*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XXI, números 1 e 2, 1982

SMITH, Anthony D., *National identity and the idea of European unity*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

SNYDER, Francis, *Is the European Constitution dead?*, in “European Law Journal”, vol. 10, n.º 3, 2004

SOARES, António Goucha, *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos*, in “Análise Social”, vol. XXXII, n.º 142, 1997;

–, *Uma união cada vez mais estreita*, in “Análise Social”, vol. XXXIV, números 151-152, 2000

SOARES, Mário, *European identity and political experience*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999;

–, *Democratic transition in Portugal and the enlargement of the European Union*, in Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra (eds.), *Portugal – a European story*, Cascais, Principia, 2000

SOBRAL, José Manuel, *Memória e identidade nacional: considerações de carácter geral e o caso português*, in Manuel Carlos Silva (org.), *Nação e Estado. Entre o global e o local*, Porto, Edições Afrontamento, 2006

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea de Portugal y España*, in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997

SOMEK, Alexander, *National solidarity, global impartiality, and the performance of philosophical theory. The example of migration policy*, in “Ratio Juris”, vol. 11, n.º 2, 1998

SØRENSEN, Jens Magleby, *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996

SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Promessas e perigos da identidade europeia*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;

–, *O espírito da construção europeia*, in Viriato Soromenho-Marques (coord.), *Cidadania e construção europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005

SOUSA, Constança Urbano de, *The new portuguese Immigration Act*, in “European Journal of Migration and Law”, n.º 4, 2002

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *História (política) da revisão constitucional de 97 e do referendo da regionalização*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1999;

–, *A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governo dos Estados membros*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

SOUSA, Marcelo Rebelo de, e ALEXANDRINO, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lisboa, Lex, 2000

SOUSA, Rabindranath Capelo, *A Constituição e os direitos de personalidade*, in vv.aa., *Estudos sobre a Constituição*, 2.º vol., Lisboa, 1978

SOYSAL, Yasemin, *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994

SPENCER, Ian R. G., *British immigration policy since 1939. The making of multi-racial Britain*, Londres, Routledge, 1997

SPÍNOLA, António de, *Portugal e o futuro*, 4.ª ed., Arcádia, 1974

STAPLES, Helen, *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999

STUURMAN, Siep, *Citizenship and cultural difference in France and the Netherlands*, in Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santoro (eds.), *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven Nation-States*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2004

TEIXEIRA, Sónia, *A protecção dos direitos fundamentais na revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1999

THAA, Winfried, ‘*Lean citizenship*’: *the fading away of the political in transnational democracy*, in “European Journal of International Relations”, vol. 7, n.º 4, 2001

THOMAZ, Omar Ribeiro, *Tigres de papel: Gilberto Freyre, Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa*, in Cristina Bastos, Miguel Vale de Almeida e Bela Feldman-Bianco (orgs.), *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*, Lisboa, ICS Imprensa de Ciências Sociais, 2002

TORRES, Francisco, *Os novos valores da coesão na era da globalização*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999

TORRES, Mário, *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, in “Scientia Iuridica”, tomo L, n.º 290, 2001

TRAAUSCH, Gilbert, *Consciousness of European identity after 1945*, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999

TRIANTAFYLLOU, Dimitris, *The European Charter of Fundamental Rights and the “rule of law”: restricting fundamental rights by reference*, in “Common Market Law Review”, n.º 39, 2002

TULLY, James, *The unfreedom of the moderns in comparison to their ideals of constitutional democracy*, in “Modern Law Review”, n.º 65, 2002

ULERI, Pier Vincenzo, *Europe et «referendum européen»: entre réalité et idéaux. Pour une théorie de la genèse du phénomène référendaire*, in Andreas Auer e Jean-François Flauss (eds.), *Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruyant, 1997

VALADA, Rui, *Uma visão da Europa. Em busca de uma identidade*, Amadora, Graal Editores, 2006

VAN GUNSTEREN, Herman, *The birth of the European citizen out of the dutch no vote*, in “European Constitutional Law Review”, n.º 1, 2005

VASCONCELOS, Álvaro de, *Portugal: the European way*, in Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra (eds.), *Portugal – a European story*, Cascais, Principia, 2000;
–, *Integração aberta e cidadania*

VASCONCELOS, Pedro Bacelar de, *Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999;
–, *A Carta dos Direitos Humanos da União Europeia*, in Nicolau A. Leitão (org.), *20 anos de integração europeia (1986 – 2006) O testemunho português*, Lisboa, Edições Cosmos, 2007;
–, *Entre os factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana*, in “Scientia Iuridica”, tomo LVI, n.º 311, 2007

VENÂNCIO, José Carlos, *Etnicidade e nacionalidade na África de língua portuguesa: algumas referências sobre a situação pós-colonial*, in Victor Pereira da Rosa e Susan Castillo (orgs.), *Pós-colonialismo e identidade*, Porto, Universidade Fernando Pessoa, 1998

VENTURA, Catarina Sampaio, *Os direitos fundamentais à luz da quarta revisão constitucional*, in “Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra”, vol. LXXIV, 1998

VILAÇA, José Luís da Cruz, *A protecção dos direitos dos cidadãos no espaço comunitário*, in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999

VILAÇA, J. L. da Cruz e ANTUNES, L. M. Pais, *A integração portuguesa no sistema jurisdicional comunitário*, in “Análise Social”, vol. XXVII, números 118-119, 1992

VINK, Maarten P., *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2005;

–, *The unbearable lightness of European citizenship*, in “Citizenship, Social and Economics Education”, vol. 6, n.º 1, 2004;

–, *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>

VITORINO, António, *As perspectivas depois de Nice*, in Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo e Manuel Carlos Lopes Porto (orgs.), *Portugal e a construção europeia*, Coimbra, Almedina, 2003

VON BOGDANDY, Armin, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in “Common Market Law Review”, n.º 37, 2000;

–, *L’europeizzazione dell’ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in Gustavo Zagrebelsky (ed.), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003

WALKER, Neil, *A constitutional reckoning*, in “Constellations”, vol. 13, n.º 2, 2006;

–, *The legacy of Europe’s constitutional moment*, in “Constellations”, vol. 11, n.º 3, 2004;

–, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: legal, symbolic and constitutional implications*, in P. J. Cullen e P. A. Zervakis (eds.), *The post Nice process: towards a European Constitution*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002;

–, *The idea of a European Constitution and the finalité of integration*, in Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, <http://www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc>;

–, *After the constitutional moment*, online paper 32/03, Novembro de 2003, <http://www.fedtrust.co.uk>;

–, *The idea of constitutional pluralism*, in “The Modern Law Review”, vol. 65, n.º 3, 2002;

–, *Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism*, in “European Law Journal”, vol. 9, n.º 3, 2003;

–, *The White Paper in constitutional context*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *Mountain or molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP n.º 6/01;

–, *In search of the area of freedom, security and justice: a constitutional odyssey*, in Neil Walker (ed.), *Europe’s area of freedom, security and justice*, Oxford, Oxford UP, 2004

WALLACE, Chloë e SHAW, Jo, *Education, multiculturalism and the EU Charter of Rights*, in “Constitutionalism Web-Papers”, ConWEB n.º 5/2002, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>

WALLACE, Helen, *Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC*, in Soledad García (ed), *European identity and the search for legitimacy*, Londres, Pinter Publishers, 1993

WALLACE, William, *Rescue or retreat? The nation State in Western Europe, 1945-93*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997

WATKINS, Susan, *Continental tremors*, in "New Left Review", n.º 33, 2005

WEALE, Albert, *Democratic legitimacy and the Constitution of Europe*, in Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi e Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, Londres, Lothian Foundation Press, 1995

WEIL, Patrick, *L'histoire de la nationalité française: une leçon pour l'Europe*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999

WEIL, Patrick e HANSEN, Randall, *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, Éditions La Découverte, 1999

WEILER, Joseph H. H., *Europe: the case against the case for statehood*, in "European Law Journal", vol. 4, n.º 1, 1998;

–, *Europe 2000 – the constitutional agenda. An outline*, in A. E. Kellermann *et al.* (eds.), *EU enlargement: the constitutional impact at EU and national level*, The Hague, T. M. C. Asser Instituut, 2001;

–, *Does Europe need a Constitution? Reflections on demos, telos and ethos in the german Maastricht decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997;

–, *The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals*, in E. L. Rev. Apr., n.º 22, 1997;

–, *Thou shalt not oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals – a critique*, in "European Journal of International Law", n.º 3, 1992;

–, *European citizenship – identity and difference*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998;

–, *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999;

–, *Epilogue. Fischer: the dark side*, in Christian Joerges, Yves Mény e Joseph H. H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, Florença, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2002;

–, *Federalismo e costituzionalismo: il «sonderweg» europeo*, in Gustavo Zagrebelsky (dir.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma, Editori Laterza, 2003;

–, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milão, Biblioteca Universale Rizzoli, 2003;

–, *Droits de l'homme, constitutionnalisme et intégration: iconographie et fétichisme*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005;

–, *Thinking about rethinking*, in “European Constitutional Law Review”, n.° 1, 2005

WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich e MAYER, Franz, *European democracy and its critique. Five uneasy pieces*, EUI Working Paper RSC n.° 95/11

WIENER, Antje, *Promises and resources – the developing practice of ‘European’ citizenship*, in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship. An institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998

WILKINSON, Mike, *Postnationalism, (dis)organised civil society and democracy in the European Union: is constitutionalism part of the solution or part of the problem?*, in “German Law Journal”, vol. 3, n.° 9, 2002

WOLTON, Dominique, *La communication et l’Europe du multiculturalisme à la cohabitation culturelle*, in Riva Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l’Europe? Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2.^a ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2005

XUEREB, Peter G., *Union of equals*, in “European Constitutional Law Review”, 1, 2005

ZEMANEK, Jiri, *The limit of consensualism and pragmatism*, in “European Constitutional Law Review”, n.° 1, 2005

ZEMANEK, Jiri *et al.*, *Rethinking EU scholarship*, in “European Constitutional Law Review”, n.° 1, 2005

ZILLER, Jacques, *La nouvelle Constitution Européenne*, Paris, La Découverte, 2003;

–, *L’élargissement change-t-il les données du problème?*, in Jacques Ziller (dir.), *L’eupéanisation des Droits Constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l’Europe*, Paris, L’Harmattan, 2003;

–, *National constitutional concepts in the new Constitution for Europe*, in “European Constitutional Law Review”, n.° 1, 2005

